Participarea publică

Comunicare pentru dezvoltare durabilă

comunicare.ro

Remus PRICOPIE

Participarea publică

Comunicare pentru dezvoltare durabilă

Redactor: Lucian Pricop
Tehnoredactor: Cristian Lupeanu
Coperta: Irina Brănescu

SNSPA, Facultatea de Comunicare şi Relații Publice
Strada Povernei 6, Bucureşti
Tel./fax: 021 313 58 95
E-mail: difuzare@comunicare.ro
www.editura.comunicare.ro

Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României
PRICOPIE, REMUS
Participarea publică: comunicare pentru dezvoltare durabilă / Pricopie Remus (pref.).– Bucureşti: Comunicare.ro, 2010
Bibliogr.
ISBN 978-973-711-288-0

659.4

Dedic această carte familiei mele.

Cuprins

Partea a II-a: Dimensiunea practică

Lista tabelelor

Lista figurilor

Lista casetelor

Lista abrevierilor

ASR	Age-Standardized Rate
BBC	British Broadcasting Corporation
CIP	Comitetul Informării Publice
CSD	United Nations Commission on Sustainable Development
CSR	Corporate Social Responsability
DAD	Decide – Announce – Defend
FNAPIP	Federația Națională a Asociațiilor de Părinților din Învățământul Preuniversitar
HPV	Human Papillomavirus
IAP2	International Association for Public Participation
IARC	International Agency for Research on Cancer
IBE	International Bureau of Education
IPDC – UNESCO	International Programme for the Development of Communication – UNESCO
MSP	Ministerul Sănătății Publice
ODIHR – OSCE	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OMS	Organizația Mondială a Sănătății
OSCE	Organization for Security and Co-operation in Europe
SP-RTV	Serviciul Public de Radio şi Televiziune
UK DID	United Kingdom, Departament for International Development

UN	United Nations
UN/CEC	United Nations / Economic Commission for Europe
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UN/DESA	United Nations Department of Economic and Social Affairs
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNRISD	United Nations Research Institute for Social Development
USAID	United States Agency for International Development
WCED	World Commission on Environment and Development
US FDA	United States Food and Drug Administration
WHO	World Health Organization

Introducere

În ultimele decenii, am asistat la o dinamică fără precedent a procesului de luare a deciziilor şi la o proliferare a politicilor publice, atât în zonele tradiționale de acțiune guvernamentală, precum politică externă, transport, educație, creştere a nivelului de trai, dezvoltare a cadrului legal, a cadrului de afaceri, reglementare a pieței forței de muncă, comerț internațional etc., cât şi în domenii care numai recent au atras atenția factorilor guvernamentali de decizie, cum ar fi stabilitate economică, protecție a mediului, egalitate de şanse, îngrijire medicală, energie nucleară şi altele. Există o mare diversitate în proiectarea de politici publice, în funcție de domeniul de acțiune sau de problemele vizate de acestea. Ca urmare, cercetătorii şi practicienii din domeniu au definit o varietate de categorii şi tipologii de politici publice (Anderson, 2003). Dar, oricât de diferite între ele ar fi acestea, există câteva elemente de bază pe care toate politicile publice le au în comun; printre acestea, nivelul tot mai ridicat de dialog public şi participarea publicului la toate etapele procesului elaborării şi implementării de politici publice.

Relația dintre publicuri, opinia publică, dialogul public, politica publică şi deciziile politice a fost foarte bine documentată încă de la începutul secolului XX. Gabriel Tarde (1901/2007), Walter Lippmann (1922/2009), Edward L. Bernays (1923/2003), Jürgen Habermas (1962/2005), Harold D. Lasswell (1972) şi Wayne Parsons (1995) sunt doar câțiva dintre numeroşii autori care şi-au manifestat interesul față de acest subiect, demonstrând că acțiunea politică, inclusiv procesul politicilor publice, poate exista numai în strânsă relaționare cu spațiul public. Parsons (1995, p. 110) merge chiar mai departe, spunând că „s-ar putea argumenta că, într-o democrație, politicile publice sunt create în funcție de opinia publică”, subliniind, poate puțin

prea puternic, rolul decisiv jucat de public în procesele de luare a deciziilor şi de punere în aplicare a acestora.

Cu toate acestea, abordarea de față nu este unanim acceptată. Există factori de decizie care consideră că, în unele domenii specifice, care solicită informații ştiințifice şi tehnice exacte şi detaliate, cum ar fi energia nucleară, securitatea națională, medicina etc., implicarea publicului în procesul politicilor publice nu ar face decât să încetinească întregul proces sau chiar să compromită calitatea rezultatelor acestuia, pentru că o persoană medie ar putea să nu dispună de informațiile şi expertiza necesare pentru a influența competent procesul de formare a deciziei. Pentru astfel de factori de decizie, opțiunea cea mai probabilă pentru relaționarea cu părțile interesate (publicurile sau *stakeholders*) ar fi să-i informeze cu privire la măsurile deja adoptate (modelul „publicul să fie informat”), în detrimentul opțiunilor de implicare parțială sau totală a publicului (modelul „bidirecțional asimetric” şi, respectiv, modelul „bidirecțional simetric”, dacă folosim tipologia lui James Grunig şi Todd Hunt, dezvoltată în 1984; modelele „publicul este implicat”, „publicul este partener” sau „publicul este decident”, dacă folosim tipologia dezvoltată de *International Association of Public Participation*, în 2007).

Factorii de influență care determină decidenții să adopte un comportament instituțional mai deschis sau obtuz la dialog public şi implicarea publicurilor sunt legați de o serie de variabile interne şi externe ale organizațiilor. Cancel *et al.* (1997) au studiat acest fenomen şi au identificat 86 de variabile, printre care: valorile împărtăşite de membrii organizației, vârsta organizației, importanța tradiției în cultura organizațională, gradul de formalitate în comportament – existența sau lipsa de proceduri, promptitudinea organizației de a se adapta şi de a dobândi noi informații şi *know-how*, nivelul de risc în domeniul de activitate al organizației, natura publicurilor, potențialul de publicitate negativă, credibilitatea organizației, succesul sau eşecul în promovarea schimbării interne în trecut, timpul disponibil etc.

Atunci când combinația de variabile arată profilul organizațional al unui decident care descurajează deschiderea şi dialogul în procesul premergător deciziei (şi, de asemenea, ulterior, în procesul de implementare şi monitorizare), creşte substanțial posibilitatea ca întreaga politică publică să fie expusă la riscuri, ca de exemplu: *(i)* de opunere/ostilitate sau dezinteres al publicului; *(ii)* creşterea semnificativă a timpului necesar pentru implementare; *(iii)* creşterea semnificativă a costurilor de implementare; *(iv)* perturbarea sistemului/domeniului de activitate vizat de politica publică; *(v)* compromiterea ideii de bază a politicii publice şi chiar a instituției care a promovat-o.

Ultimele trei-patru decenii au adus schimbări fundamentale în modul de participare a cetățenilor la soluționarea problemelor de management public. Unii consideră acest lucru ca o emancipare a *stakeholder*-ilor, sub forma unei atitudini mult mai independente a cetățenilor față de administrația statului. Alții văd această evoluție ca un efect a cărui cauză rezidă undeva între educație şi dezvoltare. Noile media solicită o transformare şi o reinterpretare a democrației, prin eliberarea guvernului din turnul de fildeş al puterii – o poziție legitimată prin alegeri – în arena dezbaterii şi participării publice, unde totul este filtrat prin interesul cetățeanului. Cu alte cuvinte, suntem martorii unei orizontalizări a relațiilor de putere, a relațiilor dintre guverne şi guvernați, un proces în care se acumulează tensiune în absența unui schimb deschis şi semnificativ de idei şi opinii între toți actorii implicați.

Acest proces a modelat actori şi roluri noi. Modelul decidentului tradițional care ia hotărâri în spatele uşilor închise ale puterii este erodat de noua percepție a democrației, fiind înlocuit treptat de un model care nu mai este dominat de către manageri, ci de managementul deciziei. În cele din urmă, toate acestea duc la o depersonalizare a deciziei prin extinderea cercului actorilor. Tendința este inevitabilă, deoarece, după cum arăta Cleveland (1985, p. 192): „Fie problemele se rezolvă prin procese orizontale – fie nu se rezolvă deloc. Fie se iau deciziile

în cadrul unui proces de consultare largă – fie acestea nu produc rezultate durabile”.

* * *

Lucrarea de față se adresează tuturor celor preocupați de problematica spațiului public, cu precădere a interacțiunii dintre decidenți şi publicurile interesate/afectate de aceste decizii. Lucrarea este scrisă din dorința de a lămuri elementele de ordin teoretic şi practic ale procesului de adoptare a deciziilor într-un spațiu democratic şi modul în care cetățenii pot fi implicați în acest proces. De asemenea, lucrarea utilizează perspectiva potrivit căreia participarea cetățenilor la adoptarea deciziilor care le influențează viața de zi cu zi este o condiție *sine qua non* a oricărei dezvoltări durabile într-o societate.

Cartea este structurată în două părți: „Partea I: Cadrul conceptual” şi „Partea a II-a: Dimensiunea practică”. În prima parte a volumului sunt tratate elementele de ordin conceptual şi procesul participării publice, în timp ce în a doua parte sunt oferite exemple privind modul în care paticiparea publică poate avea sau nu impact asupra vieții cetățenilor. Lucrarea porneşte de la ideea că orice discuție despre participarea publică trebuie să fie ancorată în evoluția ideilor despre democrație şi modul în care democrația este înțeleasă la interacțiunea dintre guvernanți şi guvernați. Iată de ce incursiunea istorică este punctul de plecare al Capitolului I, în care se încearcă să se identifice cel mai potrivit răspuns al întrebării „Ce este participarea publică?”. În capitolele ulterioare sunt clarificate elementele de ordin terminologic – prin poziționarea termenului *participare publică* în raport cu alți termeni şi anume *mulțime*, *mase*, *auditoriu*, *audiență*, *public*, *stakeholder*, *opinie*, *opinie publică*, *sferă publică*, *interes public* –, teorii ale publicurilor – respectiv modalitățile prin care se poate ajunge la identificarea hărții publicurilor unei organizații –, încadrarea conceptului *participare publică* din perspectiva teoriilor democrației, ale cetăţe-

niei, ale dezvoltării, dezvoltării durabile şi politicilor publice, procesul participării publice etc. Studiile de caz, care se găsesc atât pe parcursul volumului, cât şi, într-o formă mai extinsă, în ultima parte a acestuia, vin să întregească acest tablou al participării publice.

Cartea, cu siguranță, lasă neacoperite o serie de teme, ca de exemplu tehnicile de participare publică şi evaluarea rezultatelor procesului de participare publică. Cum însă acest domeniu este într-o continuă dinamică, las deschisă posibilitatea ca autorul să revină curând asupra acestui subiect, într-o ediție ulterioară. În acest sens, aprecierile, criticile şi recomandările cititorilor vor fi binevenite.

Nu în ultimul rând, trebuie menționat faptul că cercetările care au condus la publicarea acestui volum au demarat în urmă cu mai mulți ani şi au fost realizate, în principal, sub egida a două granturi de cercatare: *(i) Higher Education Access & Equity: Public Awareness and Policy Dialogue*, derulat în perioada 2007-2008 şi finanțat de *Fulbright New Century Scholars Program*, U.S., *Council for International Exchange of Scholars*, şi *(ii) Dialog şi politici publice. Studiu comparativ privind modelele de comunicare utilizate în procesul de adoptare a politicilor publice*, derulat în perioada 2007-2010 şi finanțat de Consiliul Național al Cercetării Ştiințifice din Învățământul Superior, în cadrul Planul Național de Cercetare-Dezvoltare şi Inovare II, Programul „IDEI”. Doresc să aduc şi pe această cale mulțumiri celor două instituții.

Partea I:
Cadrul conceptual

I Ce este participarea publică?

I.1. O POSIBILĂ DEFINIȚIE A PARTICIPĂRII PUBLICE

Participarea publică nu este un concept nou şi nici nu are o singură modalitate de definire. Acest termen îşi are rădăcinile în societățile democratice din Antichitate şi a fost revigorat, pe parcursul ultimelor decenii, de dinamica accelerată a democrațiilor consolidate şi emergente. Astăzi, într-o lume dominată, pe de o parte, de informația în timp real şi, pe de altă parte, de multiplicarea şi orizontalizarea actorilor publici, participarea publică îmbină valențe multiple, ca expresie a diversității şi complexității sociale, politice, culturale şi economice în care trăim. Din ce în ce mai multe organizații, fie ele administrative, politice, guvernamentale, economice sau de altă natură, consideră că întregul proces de adoptare a unei decizii trebuie să fie parcurs alături de publicurile care ar putea să contribuie la modelarea deciziei şi/sau la implementarea acesteia, astfel încât, odată adoptată, să producă efectul scontat. În acelaşi timp, participarea publică nu este o secvență, dar nici o succesiune de proceduri pe care decidentul trebuie să le bifeze înainte de a adopta măsura preconizată. Este vorba de o serie de valori şi principii care, integrate în cultura organizațională, ar putea să

contribuie la atingerea obiectivelor organizațiilor, în condițiile respectării interesului public.

În literatura de specialitate, întâlnim diferite nuanțe între diferitele încadrări conceptuale, explicabile, de altfel, prin chiar diversitatea de înțelegere şi acțiune a organizațiilor. Acest lucru este foarte bine surprins de Geoff Mulgan (2005), în lucrarea sa *People & Participation. How to put citizens at the heart of decision-making*, lucrare care, printre altele, a integrat rezultatele unei cercetări la care au participat peste 300 de experți şi/sau practicieni din mai multe instituții de prestigiu din Marea Britanie[1]. Astfel, pentru Eva Bevan, de la *Shepherds Bush Healthy Living Center*, participarea publică înseamnă „să simți cu adevărat că eşti parte a procesului”[2], în timp ce pentru Gerry Stoker, de la *Manchester University*, acelaşi termen are o semnificație uşor diferită, respectiv „eforturile pe care publicurile le fac pentru a influența deciziile în politicile publice”[3]. Un alt punct de vedere, de data aceasta unul instituțional, vine din partea *United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD)[4], care consideră că participarea publică reprezintă „efortul organizat al unor grupuri”[5], prin care se urmăreşte să se obțină „creşterea controlului asupra resurselor şi institu-

---

[1]Audit Commission, BBC, Center of the Study of Democracy, Department of Trade & Industry, Essex University, Labor Party, Oxfam UKPP, Oxford University, The Royal Society etc.

[2] Mulgan (2005), p. 16.

[3] *Idem.*.

[4] *United Nations Research Institute for Social Development* este una dintre organizațiile internaționale care a abordat problematica participării publice încă din anii ‘70, contribuind la dezvoltarea conceptului, atât prin studii de specialitate – în acest sens este de reținut lucrarea *Inquiry Into Participation – A Research Approach*, de Andrew Pearse şi Stiefel Matthias (1979) –, cât şi prin implementarea principiilor participării publice în cadrul proiectelor derulate de această organizație.

[5] Mulgan (2005), p. 16.

țiilor cu atribuții de reglementare”[6], în condițiile în care grupurile respective nu au acces nici la resurse, nici la decizie.

Într-o altă lucrare de referință, şi anume *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*, editorii Thomas Dietz şi Paul C. Stern (2008) fac o primă delimitare conceptuală. Potrivit acestora, într-un spațiu democratic, orice decizie este, într-un fel sau altul, *şi* rezultatul implicării publicurilor. Autorii aduc în discuție atât mecanismele care țin de procedurile prin care guvernanții ajung să se legitimeze ca fiind reprezentanții poporului, respectiv prin câştigarea alegerilor, acționând, în consecință, în numele acestora, cât şi alte mecanisme democratice prin care cetățenii înțeleg să-şi exprime opiniile față de acțiunile/deciziile curente ale guvernanților, ca de exemplu: demonstrații publice de susținere sau de respingere a unor decizii guvernamentale, acțiuni de lobby, acțiuni în justiție prin care să fie contestate anumite măsuri politice/guvernamentale, parteneriate realizate de diferite organizații (sindicate, ONG-uri, grupuri de inițiativă etc.) cu structuri politice/guvernamentale, sau chiar evenimente de tip jurnalistic, artistic, sportiv pentru a mobiliza atenția opiniei publice în susținerea sau respingerea unei anumite teme aflate pe agenda decizională a structurilor politice/guvernamentale. Thomas Dietz şi Paul C. Stern încadrează acest tip de manifestare a pozițiilor publice ale diferitelor categorii de cetățeni în categoria acțiunilor de tip participare publică în sensul cel mai larg al termenului. Totuşi, cu excepția alegerilor, care, este adevărat, într-un regim democratic, se desfăşoară după un anumit calendar, dar care, la fel de adevărat, nu vizează decât în mică măsură teme concrete de politici publice, celelalte activități încadrate de editori în categoria *participare publică* sunt acțiuni mai puțin structurate, care implică în mică măsură proactivitate din partea structurilor guvernamentale/politice şi care se supun, de regulă, logicii concurențiale, combative, de tip reactiv. Acest

---

[6] *Idem..*

tip de acțiune lasă o bună parte a publicurilor în afara procesului prin care se ajunge la deciziile publice, cu consecințe care vizează în principal capacitatea de înțelegere, acceptare şi asumare a efectelor acestor decizii publice. În felul acesta, autorii mai sus menționați ajung să susțină şi să argumenteze nevoia de a defini un alt tip de participare publică, într-un sens mult mai restrâns, dar mai structurat, prin care organizațiile administrative, politice, guvernamentale sau alte organizații publice sau private, care dețin responsabilitatea gestionării unor teme de interes sau cu impact public, deşi dețin legitimitatea asumării anumitor decizii, consimt să asigure o cât mai mare implicare a celor care sunt afectați de aceste decizii în procesul de formulare a politicilor publice şi/sau de adoptare a unor decizii. Această nouă abordare privind participarea publică este una de tip proactiv, care, din primele momente ale procesului de adoptare a unei decizii administrative, guvernamentale, politice etc., stimulează construirea unei atmosfere de colaborare, de încredere, şi dă, în final, posibilitatea fiecărui cetățean, sau cel puțin a fiecărui cetățean potențial vizat sau afectat de măsura în cauză, să aducă, în cazul în care doreşte, o contribuție.

Tema implicării, ca element central al definirii procesului de participare publică, este susținută şi de alți autori. Astfel, Gene Rowe, cercetător la *Institute of Food Research*, din Norwich, Marea Britanie, şi Lynn J. Frewer, profesor la *University of Wageningen*, din Olanda, apreciază că termenul cheie utilizat atunci când încercăm să definim participarea publică nu trebuie să fie *influențare*, *control* sau *legitimare*, ci *implicare*. Fără să nege faptul că termenii enunțați anterior se pot afla în vecinătatea conceptului de participare publică, autorii mai sus amintiți apreciază faptul că axul central al participării publice trebuie să asigure „implicarea membrilor publicului în definirea agendei publice, în adoptarea deciziilor, în formularea politicilor publice etc.” (Rowe şi Frewer, 2005, p. 253). Diferența dintre acest tip de definiție şi altele este exact diferența dintre situațiile de participare şi situațiile de neparticipare. Cu alte cuvinte, în timp

ce definițiile axate pe ideea de implicare pot circumscrie cu mai multă exactitate aria de acțiune a participării publice, definițiile care sunt construite plecând de la conceptul de *influențare*, *control* sau *legitimare* pot induce o serie de confuzii, *influențarea*, *controlul* sau *legitimarea* putându-se realiza şi prin alte metode, altele decât cele de participare publică.

Paginile anterioare evidențiază câteva caracteristici ale participării publice[7], care ne-ar putea conduce către o posibilă definiție. Astfel:

(i) participarea publică este asociată procesului de adoptare a unei decizii administrative (în cadrul unei organizații publice sau private), guvernamentale sau politice, care are efecte asupra diferitelor categorii de public;

(ii) scopul principal al participării publice este acela de a implica un număr cât mai larg de categorii de public în procesul de luare a deciziilor pentru a asigura înțelegerea nevoii de adoptare a măsurii, a contribui la definirea/modelarea acesteia şi eventual a contribui/facilita procesul de implementare a măsurii;

(iii) procesul de interacțiune cu publicul este unul proactiv şi structurat, care se bazează pe ideea de colaborare şi nu pe ignorarea sau confruntarea categoriilor de public implicate;

(iv) întregul proces decizional este transparent şi permite identificarea acelor contribuții care au venit din partea publicurilor.

Aceste caracteristici ne permit enunțarea următoarei definiții:

Participarea publică este un proces prin care diferite categorii de actori, fie ei din sfera guvernării, a societății civile,

---

[7] Această abordare urmează, într-o anumită măsură, modelul promovat în cadrul *International Association for Public Participation* (IAP2) care, în 2007, a definit o listă cu elementele care caracterizează procesul de participare publică, document intitulat *IAP2 Core Values of Public Participation*, reprodus integral la finalul acelui volum, în Anexa A.

din mediul economic etc., încearcă să interacționeze, prin intermediul canalelor de comunicare publică, cu diferite categorii de public, pentru a identifica nevoile, opiniile sau credințele acestora, cu scopul declarat de a le asocia (abordarea top-down*) sau de a se asocia (abordarea* bottom-up*) procesului de adoptare a unor decizii/politici publice, în vederea creşterii gradului de transparență şi sustenabilitate a deciziilor/politicilor publice respective.*

Tabelul 1 cuprinde o trecere în revistă, în ordine cronologică, a altor definiții ale conceptului de participare publică adoptate de-a lungul timpului de diferiți autori.

Tabelul 1: Definiții ale termenului participare publică

Dată	Autor / Sursă	Definiție
1979	UNRISD / (Mulgan, 2005, p. 16)	„efortul organizat al unor grupuri" prin care se urmăreşte să se obțină „creşterea controlului asupra resurselor şi instituțiilor cu atribuții de reglementare"
1996	(World Bank, 1996, p. xi)	„un proces prin care publicurile influențează şi controlează, alături de alți actori sociali, acele inițiative de dezvoltare, decizii şi modalități de alocare a resurselor care îi afectează în mod direct"
2005	Eva Bevan / (Mulgan, 2005, p. 16)	„să simți cu adevărat că eşti parte a procesului"
2005	Gerry Stoker / (Mulgan, 2005, p. 16)	„eforturile pe care publicurile le fac pentru a influența deciziile în politicile publice"
2005	UK DID / (UN DESA, 2007, p. 13)	„a determina poporul/publicul să conştientizeze dreptul lor de a participa şi de a accesa informații legate de procesul de adoptare a unor politici care le afectează viața de zi cu zi"
2005	(Rowe şi Frewer, p. 253)	„implicarea membrilor publicului în definirea agendei publice, în adoptarea deciziilor, în formularea politicilor publice etc."

I.2. Câteva repere teoretico-istorice

Implicarea publicurilor în procesul de luare a deciziilor nu este un principiu acceptat de toți actorii sociali. Atât în rândul teoreticienilor, cât şi în cel al practicienilor, au existat şi mai există încă puncte de vedere divergente privind nu neapărat *dreptul* – deşi şi acesta a fost puternic contestat până la începutul secolului XX –, ci mai ales *competența* publicurilor de a se pronunța pe diferite teme de interes general. Dilema este veche, însoțind de-a lungul veacurilor mai multe generații de gânditori. Nu vom relua aici firul acestor dezbateri teoretice şi nici nu vom parcurge toate etapele de evoluție a practicilor comunicării publice în raport cu adoptarea deciziilor publice. Totuşi, în contextul acestui volum, se cuvine să amintim câteva dintre momentele care au marcat acest domeniu.

Una dintre primele lucrări de specialitate, în care este tratată problematica modelelor de acțiune în comunicare publică, a văzut lumina tiparului în anul 1948. La acel moment, Eric Frederich Goldman, un renumit profesor de la *Princeton University*, fost editor al *Public Opinion Quarterly* (Tye, 1998), publică o istorie a comunicării publice, intitulată *Two-Way Street. The Emergence of the Public Relations Counsel*. În acest material, autorul face o trecere în revistă a principalelor momente care au marcat ultimul secol din perspectiva comunicării publice dar, în acelaşi timp, introduce principalele modele de acțiune, fără să le numească astfel. Din acest volum desprindem, pe de o parte, modul de raportare a actorilor dominanți (coaliția dominantă) ai spațiului social la publicul larg şi, pe de altă parte, caracteristicile fiecărui mod de acțiune în parte. Ideea este preluată peste ani de diferiți autori, ajungând în 1984 să fie identificată în literatura de specialitate sub numele *cele patru modele ale relațiilor publice* (Grunig şi Hunt, 1984), deşi, la fel de bine, ele pot fi numite *cele patru modele ale comunicării publice*. Din descrierea acestor modele (Tabelul 2) reiese foarte clar că, în funcție de capacitatea de înțelegere a fiecărei orga-

nizații – puternic ancorată, în general, în mentalitățile vremii –, publicurile pot fi tratate în mod diferit în definirea şi implementarea politicilor acestor organizații, jucând roluri distincte, de la acela de *instrument* la acela de *partener*.

Astfel, pe parcursul unei perioade care depăşeşte un secol, putem vorbi despre patru mari abordări. Acestea sunt etichetate diferit de către autori diferiți. Vom relua o parte dintre aceste prezentări, cu atât mai mult cu cât ele nu se contrazic, ci se completează reciproc.

I.2.1. Publicul este ignorat sau exploatat

Prima abordare este specifică secolului al XIX-lea şi se caracterizează cu deosebire prin faptul că dreptul publicurilor de a se implica / de a fi implicate în tratarea unor probleme publice este negat sau pur şi simplu ignorat. Comunicarea publică, dacă există, este unidirecțională şi are ca scop doar atingerea obiectivelor celor care dețin puterea (oameni de afaceri, oameni politici etc.). Această mentalitate poate fi foarte uşor descrisă prin cuvintele magnatului american William H. Vanderbilt[8] care, cu ocazia unui interviu în *Chicago Daily News* din 9 octombrie 1882, spunea, fără niciun fel de tresărire, „The public be damned!”, exprimându-şi astfel opoziția față de ideea potrivit căreia publicurile ar putea să aibă dreptul să chestioneze politicile practicate de compania de căi ferate *New York Central Railroad* aflată în proprietatea tatălui său, Commodore Cornelius

[8] William Vanderbilt (1821–1885) a fost moştenitorul unei averi de 100 milioane de dolari pe care a dublat-o în mai puțin de şapte ani, ajungând astfel cel mai bogat om din Statele Unite ale Americii şi din lume în 1885. Punctul său de vedere cu privire la un eventual drept al publicurilor de a chestiona afaceri private care au impact public a rămas în literatura de specialitate un indicator al tipului de comportament pe care îl aveau la sfârşitul secolului al XIX-lea cei care dețineau puterea. De altfel, curentul progresist despre care am vorbit mai sus şi care este specific sfârşitului de secol XIX şi începutului de secol XX a apărut ca o reacție la acest tip de comportament (Pricopie, 2005).

Vanderbilt. În aceeaşi categorie intră şi acţiunile lui Phineas Taylor Barnum[9], una dintre cele mai cunoscute figuri publice ale secolului al XIX-lea, care a activat în domeniul *show-business*-ului american şi care a folosit intensiv tehnici de comunicare de tip manipulare a opiniei publice pentru a asigura vizibilitatea şi succesul afacerilor sale (Pricopie, 2003).

Cele două exemple prezentate mai sus sunt de fapt expresii ale unei anumite filosofii care caracterizează perioada dinaintea secolului XX şi care plasează funcţia economică în afara spaţiului public, lucru valabil, de altfel, şi pentru funcţia politică. În acest sens, Friedman şi Miles (2006) citează poziţiile unor autori care încearcă să încadreze ideea de corporaţie în cadrul spaţiului mai larg social, în diferite momente istorice. Astfel, Lordul Edward Coke[10] menţiona în 1613 faptul că „o corporaţie nu poate trăda, nu poate fi pusă în afara legii şi nici nu poate fi excomunicată pentru simplul fapt că nu are suflet”[11], în timp ce, aproximativ un secol şi jumătate mai târziu, Lord Edward Thurlow[12] afirma: „corporaţiile nu au nici corp pentru a fi pedepsite, nici suflet pentru a fi condamnate, prin urmare ele fac ceea ce doresc”[13]. Acest înţeles al termenului corporaţie se menţine până către sfârşitul secolului al XIX-lea şi reflectă în fapt

---

[9] P.T. Barnum (1810–1891) s-a născut într-o familie de preoţi. După ce a urmat studiile de teologie a decis să debuteze ca jurnalist şi să fondeze o publicaţie săptămânală, *The Herald of Freedom*. În 1835, P.T. Barnum a intrat în *business*-ul de divertisment, devenind foarte repede proprietarul celui mai mare circ din lume, *Barnum & Bailey*, cu trei scene, două tribune şi 800 de angajaţi. Este considerat de unii autori (Saxon, 1989; Cutlip, 1995; Wilcox *et al*., 2000) maestru al *întâmplărilor „planificate”*, respectiv al *preudo-evenimentelor,* tehnică de comunicare publică pe care a asociat-o intensiv publicităţii plătite şi care i-a asigurat succes de fiecare dată.

[10] Edward Coke (1552–1634), unul dintre cei mai renumiţi jurişti ai Imperiului Britanic din acea perioadă. În semn de recunoaştere a meritelor sale, Regina Elizabeta I i-a acordat lui Coke titlul de lord în anul 1613.

[11] Friedman şi Miles, 2006, p. 19.

[12] Edward Thurlow (1731–1806), jurist şi om politic britanic.

[13] Friedman şi Miles, 2006, p. 20.

raportarea celor care dețineau puterea politică şi economică față de ceilalți membri ai societății. În tot acest interval de timp, raportarea superpusă nu a permis dezvoltarea unui cadru normativ sau moral în care să prindă contur conceptul de responsabilitate publică, concept pe care, de altfel, a evoluat mai târziu termenul de participare publică.

I.2.2. Publicul este informat

Confluența dintre cele două secole aduce însă o serie de schimbări la nivelul societăților occidentale, schimbări determinate, pe de o parte, de creşterea nivelului de educație şi acces la informație a populației şi, pe de altă parte, de creşterea nivelului de aşteptare al cetățenilor privind rolul pe care statul şi corporațiile ar trebui să-l joace în raport cu interesul public. Apar o serie de curente – în spațiul american este vorba de curentul progresist, în timp ce, în cel european, vorbim de un puternic curent de factură social-democrată (Kloppenberg, 1986) – prin care se tematizează în mod constant abuzul şi lipsa de considerație a celor care dețin puterea în raport cu oamenii de rând. Pe acest fundal de tensiune socială încep să apară primele semne de responsabilizare a actorilor publici ai acelui moment, proces care ia forma, printre altele, a unei intensificări a comunicării publice în sensul informării cetățenilor cu privire la modul în care guvernanții şi corporațiile care au responsabilități publice înțeleg să urmărească atingerea intereselor publice. În modelarea lui Eric F. Goldman, aceasta este *perioada informării publice* (1900–1919), iar Ivy L. Lee[14] este considerat,

[14] Ivy L. Lee (1877-1934), fiu de preot, este considerat părintele relațiilor publice. După ce a urmat studiile la *Emory College, Prinston University, Harvard University* (unde, din motive financiar, nu a reuşit să finalizeze cursurile de master) şi *Columbia University*, respectiv după o experiență de aproape un deceniu în jurnalism, Ivy L. Lee intră în breasla nou constituită a comunicatorilor publici – ceea ce noi numim astăzi *relații publice* sau *afaceri publice*. El este unul dintre puținii reprezentanți ai acelei perioade care a înțeles că nu este suficient să comunici pentru a armoniza

pentru spațiul american, unul dintre exponenții primelor două decenii ale secolului. Promotori ai acestui stil de comunicare întâlnim, însă, şi în spațiul european, chiar dacă acest subiect a fost mai puțin documentat pe bătrânul continent (Gasset, 1937/2007; L'Etang, 2004; Teodorescu, 2007). În spațiul românesc, unul dintre numele aproape deloc invocate atunci când este vorba de studiul istoriei comunicării publice este cel al lui Spiru C. Haret[15], unul dintre cei mai consecvenți susținători ai

---

relațiile dintre actorii sociali, ci este nevoie să comunici în acord cu anumite principii. Ivy L. Lee este autorul *Declarației de Principiu* de la 1906 care, în literatura de specialitate, marchează trecerea de la un model de comunicare, *The Public Be Damned*, la un altul, *The Public Be Informed*. A publicat mai multe cărți şi a lucrat timp de mai bine de trei decenii în spațiul comunicării publice din America şi din lume. O descriere mai largă a contribuției lui Ivy L. Lee la dezvoltarea domeniului comunicării publice găsiți în Pricopie (2005, pp. 105-144).

[15] Spiru C. Haret (1851–1912), om politic şi de cultură, personalitate de marcă a perioadei moderne româneşti, care a deținut funcții de demnitate publică timp de mai bine de două decenii şi jumătate în cadrul Ministerului Instrucțiunei Publice şi Cultelor: inspector general al şcoalelor (1883–1885), secretar general (1885–1888), ministru (1897–1899; 1901–1904; 1907–1910). Lui Spiru C. Haret îi este atribuită cea mai complexă reformă a educației pe care sistemul românesc de învățământ a cunoscut-o de-a lungul timpului, principiile de funcționare adjudecate atunci fiind şi astăzi evocate. Pe lângă măsurile propriu-zise din sectorul educației, contribuția lui Spiru C. Haret la dezvoltarea spațiului social poate fi extinsă şi la maniera în care ministrul a înțeles să interacționeze cu publicul. Astfel, Haret considera că nu există reformă a educației fără un strâns dialog cu profesorii, părinții, elevii, oamenii politici şi oricare altă categorie de persoane implicate în procesul de învățământ. Unul dintre cele mai bune exemple în acest sens este modul în care a reuşit să determine construirea a mii de şcoli în întreaga țară fără să dețină resurse semnificative la nivel guvernamental. A accesat însă o resursă încă nedescoperită suficient la acel moment, respectiv campaniile de comunicare publică, pe care le-a derulat cu ajutorul unor *comunicatori voiajori*, care aveau sarcina de a promova mesajul importanței educației în cadrul dialogurilor purtate în satele țării cu primarul, localnicii mai înstăriți, oamenii de rând etc. (Spiru Haret, 1935/2009, vol. I-VI).

politicilor publice construite în interes public şi în dialog cu publicurile (Pricopie, 2009; Schifirneț, 2009). În sens practic, această nouă abordare, specifică primelor decenii ale secolului trecut, este însoțită de o serie de măsuri/efecte concrete, precum constituirea unor structuri guvernamentale cu atribuții de comunicare, cum ar fi: birouri de presă, ministere ale informațiilor publice, adoptarea unor măsuri care să reglementeze modalitatea de comunicare guvernamentală sau obligativitatea unor corporații cu responsabilitate publică de a asigura transparența măsurilor adoptate. Cu toate acestea, trebuie precizat faptul că aceste măsuri nu sunt altceva decât nişte paşi timizi şi, de cele mai multe ori, un melanj între informare publică, manipulare şi propagandă de război, mai ales dacă luăm în calcul faptul că aceste structuri guvernamentale au apărut, într-o formă mai coerentă, cu precădere după începerea Primului Război Mondial (Creel, 1920; Hiebert, 1966; Ewen, 1996; L'Etang, 2004; Petcu, 2005).

I.2.3. Publicul trebuie implicat

Următoarea etapă – a treia – în dezvoltarea comunicării publice corespunde perioadei de după Primul Război Mondial. Goldman (1948), respectiv Grunig şi Hunt (1984), îl consideră pe Edward L. Bernays[16] unul dintre practicienii şi teoreticienii

[16] Edward L. Bernays (1891–1995) s-a născut la Viena, mama sa, Anna Freud Bernays fiind sora lui Sigmund Freud. La vârsta de un an a emigrat cu familia în Statele Unite ale Americii, respectiv la New York, unde şi-a petrecut cea mai mare parte a vieții. După 1965, a trăit în Boston, alături de familiile copiilor săi. A absolvit în 1913 *Cornel University's College of Agriculture* şi a profesat pentru o scurtă perioadă de tip, alături de tatăl său, în domeniul comerțului cu cereale. A intrat apoi în industria *show-business*-ului, unde a activat până la declanşarea Primului Război Mondial, când s-a alătură Comitetului Informării Publice (1917–1919). După război şi-a deschis o firmă de consultanță în domeniul relațiilor publice, devenind cel mai activ – şi mai longeviv – susținător al domeniului comunicării publice instituționalizate. În întreaga sa carieră a publicat 14 cărți,

de marcă ai acelei perioade, care şi-a adus o contribuţie semnificativă la apropierea publicurilor de modul în care se iau deciziile. Bernays, fără nicio îndoială, are acest merit, mărturie în acest sens fiind chiar cuvintele sale din cartea *Crystallizing Public Opinion*, una dintre primele cărţi de referinţă în domeniu, publicată în 1923. Astfel, autorul, argumentând de ce „organizaţiile industriale care au de-a face cu publicurile trebuie să ţină seama de opinia publică atunci când iau decizii cu privire la afacerile lor" (Bernays, 1923/2003, p. 41), subliniază următoarele trei aspecte:

> „– în primul rând, tendinţa micilor organizaţii de a intra în grupuri de o asemenea mărime şi importanţă încât publicul le percepe ca pe nişte servicii semipublice;
> – în al doilea rând, faptul că, datorită răspândirii educaţiei şi a guvernării democratice, publicul se simte tot mai îndreptăţit să aibă un cuvânt de spus în conducerea acestor mari organizaţii politice, capitaliste, muncitoreşti etc.;
> – în al treilea rând, competiţia tot mai strânsă pentru simpatia publică, datorată metodelor de vânzare moderne."
>
> (Bernays, 1923/2003, p. 59)

---

printre care *Crystallizing Public Opinion* (1923), *Propaganda* (1928), *Private Intrest and Public Responsability* (1939), *Biography of an Idea: Memories of Public Relations Counsel Edward L. Bernays* (1965), a predat primul curs de relaţii publice la *New York University* (1919), a stimulat apariţia primelor asociaţii profesionale şi introducerea primelor standarde de conduită etică, a coordonat peste 400 de proiecte de comunicare publică, unele cu un impact semnificativ la nivelul societăţii americane. În 1990, revista *Life* l-a inclus pe lista celor mai importanţi o sută de americani ai secolului XX. O descriere mai largă a contribuţiei lui Edward L. Bernays la dezvoltarea domeniului comunicării publice găsiţi în Pricopie (2005, pp. 145-175).

Câţiva ani mai târziu, într-o altă lucrare de referinţă şi aume *Propaganda* (1928), acelaşi autor deschidea capitolul intitulat *Business and the Public* cu următoarele cuvinte:

> „Relaţia dintre mediul de afaceri şi publicurile acestuia a devenit mult mai strânsă în ultimele decenii. Astăzi, mediul de afaceri îşi transformă publicurile în parteneri. Această transformare are la bază un număr de cauze, unele economice, altele născute din gradul tot mai crescut de înţelegere al publicului faţă de ceea ce înseamnă mediul de afaceri şi din interesul publicului pentru afaceri. Mediul de afaceri şi-a dat seama că relaţia sa cu publicurile nu se rezumă la fabricarea sau vânzarea unui anumit produs sau serviciu, ci include, în acelaşi timp, şi vânzarea imaginii sale, precum şi a tuturor caracteristicilor pe care afacerea/organizaţia respectivă o are în mintea publicurilor."
>
> (Bernays, 1928/2005, p. 83)

Frazele lui Edward L. Bernays, scrise la începutul secolului trecut, esenţializează într-un fel viziunea lui privind importanţa tot mai mare pe care *simpatia publicului* o va juca, în anii care aveau să vină, în conturarea unor direcţii de acţiune publică. Contribuţiile lui Edward L. Bernays, care este creditat şi pentru evoluţiile ulterioare ale modelelor şi practicii comunicării publice, cu precădere în ceea ce priveşte chestionarea instituţionalizării dimensiunii etice în comunicarea publică, trebuie, însă, aşezate în context, respectiv alături de alte contribuţii semnificative care au fost aduse la acel moment istoric.

În acest sens, trebuie să menţionăm doi dintre gânditorii de referinţă ai secolului XX, care au marcat, în materie de guvernare a problemelor publice, punctul de inflexiune dintre o abordare de tip tehnocratico-elitist (respectiv modelul *publicul este informat*) şi una de tip participativ, pluralist (respectiv modelul *publicul este implicat*). Este vorba despre Walter

Lippmann[17], jurnalist şi autor renumit în domeniul politologiei, şi John Dewey[18], unul dintre cei mai importanți filosofi americani, care s-a preocupat în egală măsură de probleme de educație, psihologie, politică, opinie publică, propagandă, estetică, religie, epistemologie, metafizică etc. Cei doi autori s-au întâlnit, de pe poziții diferite, în dialogul despre public şi rolul acestuia în societate. În timp ce Lippmann (1922/2009; 1927/2009) avea îndoieli cu privire la capacitatea publicului de a-şi asuma un rol important în procesul de guvernare a societății moderne, acesta (publicul) fiind, pe de o parte, dezinteresat de această funcțiune şi, pe de altă parte, deconectat de problematica la zi cu care se confruntă societatea în ansamblu, cedând astfel rolul specialistului, a tehnocratului, în conturarea decizii-

[17] Walter Lippmann (1889–1974) a crescut într-o familie aparținând clasei de mijloc. În 1910 a absolvit *Harvard University*, iar în 1913 a fondat, alături de alți doi colegi, revista *The New Republic*, prin intermediul căreia, de altfel, a ajuns să fie remarcat de preşedintele american Woodrow Wilson, care i-a cerut să i se alăture în calitate de consilier. După finalizarea Primului Război Mondial, a devenit foarte repede unul dintre cei mai cunoscuți jurnalişti şi o autoritate în domeniul ştiințelor politice din Statele Unite ale Americii. Pe parcursul carierei sale a publicat peste 20 de volume şi mii de articole de presă. Rubrica săptămânală *Today and tomorrow* a devenit una dintre platformele de analiză a politicii americane. Calitatea muncii sale a fost recunoscută atât în domeniul academic, cât şi în cel jurnalistic, fiind distins de două ori (1958 şi 1962) cu prestigiosul *Pulitzer Prize* (Cutlip, 1994; Steel, 1980; Ewen, 1996; Steel, 1997; Dobrescu, Bârgăoanu şi Corbu, 2007; Hardt, 2008).

[18] John Dewey (1859–1952) s-a născut şi a crescut într-o familie modestă din Vermont, Statele Unite ale Americii. După obținerea diplomei de licență la *Vermont University*, a predat în învățământul preuniversitar pentru câțiva ani, după care a decis parcurgerea unui program de doctorat la *Johns Hopkins University*. După finalizarea doctoratului a primit o poziție academică la *Michigan University* (1884–1894), urmată de alte experiențe academice la *Chicago University*, *Columbia University* şi *Columbia University's Teachers College*. John Dewey este unul dintre cei mai importanți filosofi americani, opera sa ştiințifică fiind reunită în mai bine de 700 de articole şi peste 40 de cărți (Czitrom, 1989; Hook, 1995; Martin, 2002; Dobrescu, Bârgăoanu şi Corbu, 2007).

lor curente, Dewey (1927/1954) se plasează pe celălalt versant. Deşi filosoful american acceptă multe dintre încadrările/diagnozele lui Lippmann, ca de exemplu imposibilitatea de a reproduce, în secolul XX, o democrație de tip atenian, în care cetățeanul să fie educat în aşa fel încât să poată participa la procesul de soluționare a problemelor curente ale *cetății*, totuşi, Dewey se detaşează de Lippmann prin modul în care înțelege remediul unei societăți care are patinaje democratice.

Confruntarea teoretică dintre Lippmann şi Dewey nu are relevanță doar în raport cu adâncimea/consistența argumentelor, ci şi cu *(i)* momentul în care aceasta are loc şi cu *(ii)* efectele pe care le-a produs, nu numai în dimensiunea teoretică a ştiințelor sociale, dar şi în cea practică.

Lucrările celor doi autori pe problematica publicurilor apar în perioada interbelică, o perioadă extrem de complexă, care a cunoscut mutații majore în ceea ce priveşte modul în care este înțeles dreptul şi responsabilitatea publicului de a se exprima asupra unor teme care, până nu de mult, erau atributul exclusiv al celor care dețineau puterea. Această perioadă marchează o detaşare a unei categorii importante de intelectuali – cunoscuți în literatura de specialitate ca exponenți ai Erei Progresiste (Regier, 1932; Kloppenberg, 1986; Braithwaite, 2009) – de vechile forme de guvernare, în care publicul era dominat şi considerat nimic mai mult decât o mulțime coagulată după reguli care, de cele mai multe ori, scapă raționamentelor logice (Le Bon, 1895/1990; Tarde, 1901/2007). Walter Lippmann, el însuşi un exponent de marcă al Erei Progresiste, deşi dădea credit importanței publicurilor, considera că există limite peste care este greu de trecut atunci când vorbim despre responsabilitate şi implicare publică în raport cu o anumită decizie. El considera că publicul trebuie informat – dar nu consultat – şi condus, prin utilizarea tuturor mijloacelor de comunicare în masă, către țelurile asumate de politicieni[19]. De cealaltă parte, John Dewey

[19] De altfel, se pare că ideea constituirii Comitetului Informării Publice (CIP), prima agenție guvernamentală de comunicare publică din lume,

apreciază delimitarea făcută de Lippmann față de o filosofie pe care am descris-o deja prin evocarea cuvintelor magnatului american William H. Vanderbilt, respectiv “The public be damned!”. John Dewey aprecieză faptul că Walter Lippmann şi alți exponenți ai acelei perioade consideră informarea publicurilor importantă. În acelaşi timp, însă, John Dewey nu consideră suficienți paşii făcuți. De aceea, el merge mai departe către filosofia potrivit căreia publicul trebuie implicat, singura modalitate prin care se poate asigura încredere în diferiții actori sociali şi asumarea, respectiv punerea în practică, a unor decizii care să permită cu adevărat progresul la nivelul societății. Astfel, John Dewey (1927/1954, p. 146) consideră că „tratamentul pentru bolile democrației constă în mai multă democrație”.

Am văzut mai sus o perspectivă socio-politică a rolului şi dinamicii publicului la începutul secolului XX. Totuşi, este important de reținut faptul că la conturarea acestui subiect au contribuit şi alte discipline. Astfel, este de menționat contribuția adusă de ştiințele economice şi cele juridice la dezvoltarea conceptului de responsabilitate publică, respectiv participare publică. Din perspectivă economică, termenul central care poate fi asociat analizei noastre este acela de *piață*. Aprofundată de mai mulți gânditori, piața a fost de-a lungul timpului idolatrizată, dar şi condamnată, fiind considerată fie instrumentul ab-

---

care a funcționat între 1917 şi 1919, respectiv perioada în care Statele Unite ale Americii au participat la Primul Război Mondial, a aparținut chiar lui Walter Lippmann, la data respectivă fiind consilier al preşedintelui american Woodrow Wilson (Ewen, 1996). CIP a funcționat ca agent de mobilizare a cetățenilor americani în vederea susținerii eforturilor de război. Reacția populației americane nu s-a lăsat aşteptată: numărul voluntarilor înrolați pe front a crescut, cetățenii au acceptat raționalizarea alimentelor, a energiei electrice şi a materiilor prime, donațiile în conturile Crucii Roşii au ajuns la sume impresionante (de la 200.000$ în 1917 la 400 milioane $ în 1919), iar vânzarea certificatelor de stat în vederea consolidării fondurilor de război a fost puternic dinamizată, la sfârşitul războiului existând mai bine de 10 milioane de deținători de certificate (Cutlip *et al.*, 2000; Wilcox *et al.*, 2000).

solut de echilibrare al spațiilor economice, fie sursa marilor eşecuri economice. În prima versiune, piața este văzută ca o formulă de limitare a ariilor de acțiune a corporațiilor şi de obligare a acestora să fie mult mai orientate către consumatori, respectiv publicul larg, fundamentându-se astfel principiul autoreglării, enunțat pentru prima dată de Adam Smith în celebrele sale lucrări *The Welth of Nations* (1776) şi *The Theory of Moral Sentiments* (1790) şi reconfirmat de-a lungul secolelor de diferiți alți gânditori ai domeniului ştiințelor economice (Skinner, 2007). Dimensiunea juridică aduce şi ea un element de noutate. Începând cu sfârşitul secolului al XIX-lea, se dezvoltă o jurisprudență la confluența intereselor particulare ale diferitelor entități economice, pe de o parte, şi cele ale publicului larg, pe de altă parte. De aici şi până la reglementarea unor obligații legale ale corporațiilor, reglementări care aveau să adopte un concept nou, total diferit de ceea ce fusese agreat în secolele anterioare şi anume acela că „proprietatea corporatistă trebuie să fie considerată ca publică sau cel puțin cvasi-publică” (Berle şi Means, 1932, p. 6), nu a mai fost decât un pas. Pe acest teren au apărut primele rădăcini ale responsabilității sociale corporatiste, în paralel cu discuțiile despre responsabilitatea publică a tuturor celor care activează în spațiul public, fundament al dezvoltărilor ulterioare despre participare publică.

I.2.4. Publicul este implicat

Frământările ştiințifice ale diferiților gânditori de la începutul secolului XX, dar şi contribuțiile practice a altor nume celebre din acea perioadă au lăsat urme, care au fost, însă, vizibile ceva mai târziu, cu precădere începând cu deceniul al cincilea al secolului trecut. Gama acestor efecte peste timp este variată, de la împrospătarea discuțiilor academice despre modul şi formele de manifestare ale democrației într-un secol străbătut de tensiunile Războiului Rece şi tentațiile utilizării în exces a noilor mijloace de comunicare în masă – considerate de unii chiar mijloace de dominare în masă –, la dezvoltarea unor noi

discipline de nişă, ca de exemplu: studiul opiniei publice, democrația deliberativă, noul management public, politici publice, participare publică etc. (Ferlie, Lynn Jr. şi Pollitt, 2005; Parsons, 2005). Toate noile arii de cunoaştere, dar şi schimbările de ansamblu ale mediului socio-politico-economic, schimbări determinate în principal de creşterea accesului la educație şi la mijloacele de informare, aduc modificări importante la nivelul comportamentului organizațiilor cu responsabilitate publică, introducând, pe de o parte, practici noi, prin care se asigură transparența deciziilor şi implicarea publicurilor în adoptarea acestor decizii, şi, pe de altă parte, schimbări legislative, care ridică practica transparenței şi a dialogului public la nivel de normă națională şi/sau internațională.

Primele semne sunt înregistrate tot în spațiul occidental. De exemplu, în 1946, Congresul Statelor Unite ale Americii este unul dintre primele parlamente care adoptă legislația privind procedurile de informarea şi comunicare, respectiv *Administrative Procedure Act*, act normativ prin care se solicita agențiilor guvernamentale ca, atunci când declanşează procedura unei noi propuneri legislative, să informeze publicul cu privire la acest demers şi să asigure condițiile ca publicurile interesate să îşi exprime punctul de vedere[20]. Acest demers este urmat de adoptarea, în 1966, a unui alt document important, respectiv *The Freedom of Information Act,* act normativ amendat de mai multe ori în Congresul American, ca urmare a schimbărilor care au avut loc în societate în deceniile care au urmat.

Efortul de a adopta legislații privind accesul la informațiile publice a continuat şi în alte țări, în special după anii ’80–’90, ca urmare a unei noi atitudini antipaternaliste, chiar revendicative, din partea cetățenilor şi a solicitărilor lor pentru o guvernare mai transparentă şi mai responsabilă. Astfel, în Olanda,

[20] Prima lege privind accesul la informațiile publice a fost adoptată de Suedia, în 1776. După desprinderea de Suedia şi obținerea independenței (1919), Finlanda a adoptat o legislație similară, amendată ulterior, respectiv în 1951 (Mendel, 2008).

în 1980, este adoptată pentru prima dată o lege care vizează accesul la informaţii publice şi asigurarea transparenţei în deciziile publice[21], iar UNESCO, în acelaşi an, a constituit *International Commission for the Study of Communication Problems*, care a elaborat raportul intitulat *Many Voices, One World*, cunoscut şi sub numele *MacBride Report*. Tot în anii ’80, Australia, Canada, Noua Zeelandă au adoptat legislaţii similare, procesul continuând să fie catalizat de dezbaterile naţionale şi internaţionale privind problematica comunicării publice şi a participării publice la adoptarea deciziilor. Deşi demersul de reglementare a accesului la informaţiile publice şi implicarea publicurilor în soluţionarea temelor la zi ale societăţii continuă şi astăzi în unele state, acesta a atins un anumit punct de maxim odată cu semnarea, în 1998, la Aarhus, în Danemarca, a unui document care certifică la nivel internaţional dreptul publicurilor de a participa la procesul de adoptare a deciziilor pe problemele de mediu[22]. În 2003, Parlamentul European a adoptat Directiva nr. 35 prin care înglobează principiile de la Aarhus în legislaţia europeană.

---

[21] Wet op de openbaarheid van bestuur, WOB (Besten şi Volmer, 2005, p. 15).

[22] *Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters,* Aarhus, Denmark, 25 iunie 1998.

Tabelul 2: Caracteristicile celor patru modele ale relațiilor publice

Caracteristici	Modelul			
	Impresariat/ Publicitate	Informării publice	Bidirecțional și asimetric	Bidirecțional și simetric
Scopul comunicării	Propaganda	Diseminarea informațiilor	Persuadarea științifică	Înțelegerea Reciprocă
Natura comunicării	Adevărul neimportant	Adevărul Important	Efect dual neechilibrat	Efect dual Echilibrat
Modelul comunicării	Emițător→Receptor	Emițător→Receptor	Emițător→Receptor (Feed-back)	Interpret↔Interpret
Cercetare	Puțină	Puțină	Importantă, evaluarea atitudinilor	Importantă, evaluarea înțelegerii
Anul apariției	1850	1900	1919	1960/1970
Promotori ai modelului	P.T. Barnum	Ivy Lee	Edward L. Bernays	Edward L. Bernays și alții
Domenii în care aceste modele se întâlnesc cu precădere	Sport, acțiuni de promovare, publicitate	Agenții guvernamentale, organizații nonprofit, business	Business, anumite tipuri de agenții	Business, anumite tipuri de agenții
Procent	15%	50%	20%	15%

Sursa: Grunig și Hunt (1984), p. 22.

I.3. GRADUL DE IMPLICARE A PUBLICURILOR

Problema gradului de implicare a publicului în procesul de adoptare a unei decizii publice este privită diferit atât de către decidenți, cât şi de către ceilalți actori implicați sau interesați. Şi această temă are o istorie care poate fi urmărită pe parcursul secolului XX şi care îşi are rădăcinile atât în abordările teoretice, cât şi în utilizarea comunicării publice din secolul trecut. De această dată, vom face trimitere la trei dintre cele mai recente abordări: *(i)* teoria adaptare/conciliere, dezvoltată de Cancel *et al.* (1997), *(ii)* spectrul participării publice, dezvoltat de IAP2 (2007) şi *(iii)* teoria *stakeholder*-ilor, dezvoltată de Friedman şi Miles (2006).

Astfel, una dintre cele mai recente şi, în acelaşi timp, complexe abordări este cea a grupului de cercetători format din Amanda E. Cancel, Glen T. Cameron, Lynne M. Sallot şi Michael A. Mitrook. Aceştia au desfăşurat o cercetare extinsă, care a condus la identificarea şi testarea acelor indicatori care ar putea să influențeze modul de raportare al organizațiilor la diferitele categorii de public. Rezultatele cercetării lor au fundamentat ceea ce ei au numit *teoria adaptare/conciliere*[23].

Potrivit acestei teorii, modul în care o organizație interacționează cu publicurile sale este diferit, putând apărea variații atât în raport cu acelaşi public, cât şi de la un public la altul, în funcție de *(i)* momentul la care are loc interacțiunea, *(ii)* problema aflată în discuție, *(iii)* mediul în care actorii (organizație, public etc.) activează, *(iv)* gradul de expunere al domeniului, *(v)* capacitatea de înțelegere şi acțiune în spațiul social, *(vi)* valorile

[23] În limba engleză: „contingency theory of accommodation” (Cancel *et al.*, 1997; Cancel *et al.*, 1999).

pe care membrii coaliției dominante le împărtăşesc, *(vii)* gradul de urgență a problemei pe care organizația o are de rezolvat, *(viii)* natura solicitărilor care vin din partea publicurilor, *(ix)* caracteristicile publicurilor externe, *(x)* natura oportunităților sau a amenințărilor, *(xi)* costurile corespunzătoare fiecărei politici propuse, *(xii)* gradul de influență pe care publicurile îl au asupra coaliției dominante, *(xiii)* disponibilitatea resurselor[24] etc. Astfel, prin această teorie se face trecerea de la modelările de tip discret la cele de tip continuu. Cu alte cuvinte, este foarte greu să ne gândim la un model, la un şablon de raportare al organizațiilor la diferitele categorii de public, ci mai degrabă la modele flexibile, respectiv la o trecere graduală de la o formă de raportare la alta, care poate fi, însă, caracterizată de anumite dominante, ceea ce, de altfel, reprezintă esența teoriei adaptare/conciliere.

Acest punct de vedere este împărtăşit şi de *International Association for Public Participation* care, de altfel, a definit cinci modele dominante care asigură creşterea graduală a nivelului de implicare a publicurilor în procesul de adoptare a deciziilor publice (Tabelul 3).

[24] Pentru o analiză mai largă a teoriei adaptării/concilierii vezi Pricopie (2005), pp. 45-51 şi pp. 217-221.

Tabelul 3: Spectrul Participării Publice (IAP2, 2007)

Obiectivul participării publice:	A. Informare	B. Consultare	C. Implicare	D. Colaborare	E. Împuternicire
	Să ofere publicului informații echilibrate, echidistante şi obiective, pentru a-l ajuta să înțeleagă problema, alternativele, oportunitățile şi/sau soluțiile.	Să obțină *feed-back* despre diversele analize, alternative şi/sau decizii.	Să lucreze direct cu publicul pe tot parcursul procesului decizional pentru a se asigura că problemele/îngrijorările şi dorințele publicului sunt bine înțelese şi luate într-adevăr în considerare.	Să lucreze în parteneriat cu publicul în toate etapele procesului decizional, inclusiv în crearea alternativelor şi identificarea celei mai bune/potrivite soluții.	Să transfere puterea de decizie în mâna publicului.
Promisiune a care se face publicului:	Vă vom ține mereu la curent/Vă vom informa continuu.	Vă vom informa continuu, vă vom asculta, vom nota şi recunoaşte problemele şi dorințele voastre şi vă vom spune în ce fel/în ce măsură contribuția voastră a influențat decizia finală.	Vom lucra cu voi pentru a ne asigura că problemele/îngrijorările şi dorințele voastre se vor reflecta în mod direct în diversele alternative dezvoltate/propuse şi vă vom spune în ce fel/în ce măsură contribuția voastră a influențat decizia finală.	Vă vom cere să ne ajutați cu sfaturi şi abordări inovatoare pentru a formula soluții şi vom cuprinde în decizia finală sfaturile şi recomandările voastre în cea mai mare măsură posibilă/cât se poate de mult.	Vom implementa ceea ce voi decideți.
Câteva exemple de tehnici:	• Fişe de date/informative • Pagini de internet • Vizite/tururi pentru informare	• Comentarii publice • Focus group-uri • Chestionare • Întâlniri publice	• *Work-shop*-uri • Vot deliberativ	• Comitete consultative ale cetățenilor • Tehnici de construire a consensului • Procese decizionale participative	• Jurii ale cetățenilor • Vot direct • Delegare decizională

A. Informare

Acest prim model dominant este foarte aproape de ceea ce Grunig şi Hunt (1984) numesc *modelul informării publice* (*modelul II*), respectiv o comunicare unidirecțională, de la organizație către public, scopul principal fiind de a informa publicul. Motivația acestei acțiuni de informare poate fi fundamentată pe o obligație legală (de cele mai multe ori, acest lucru fiind valabil în cazul structurilor guvernamentale) sau pe un mod de conduită a organizației (organizații care decid să aibă politici de transparență). Calitatea şi obiectivitatea informațiilor oferite este asumată. În cazul în care nu se trece la un etaj superior, acest tip de comportament organizațional este criticat ca urmare a faptului că, neavând *feed-back*, este de fapt o comunicare *post factum* a deciziilor angajate de organizație, ceea ce, inevitabil, conduce la o serie de probleme legate de capacitatea de înțelegere sau de acceptare a acestor măsuri. În literatura americană de specialitate, modul defectuos de comunicare publică este etichetat cu acronimul DAD (*decide-announce-defend*[25]) (Creighton, 2005).

B. Consultare

Următorul nivel de implicare a publicului este acela în care diferitele categorii de public sunt ascultate, preocupările şi îngrijorările lor sunt reținute de către organizație, iar soluțiile/deciziile conturate țin cont de *feed-back*-ul înregistrat. Este primul nivel de la care *(i)* se acceptă ideea potrivit căreia publicul are dreptul să participe, chiar şi prin *feed-back*-ul înregistrat în urma unei simple consultări publice, la procesul de adoptare a deciziei şi *(ii)* se stabilesc premisele unui parteneriat între organizație şi publicurile sale. Şi acest tip de comunicare poate fi determinat de cerințe legale (de exemplu, legislația privind dialogul social, prezentă în toate țările europene şi în multe alte țări din lume) sau poate fi rezultanta unei culturi organizaționale care încurajează dialogul şi transparența.

[25] În limba română: „decide-anunță-apără”.

C. Implicare

La acest nivel, publicul este implicat în toate etapele de adoptare a deciziei, cu obiectivul final de a se ajunge la o formă a deciziei pe care publicul să o accepte/aprobe. În cazul în care nu se atinge acest nivel, organizația își rezervă dreptul de a decide unilateral. Uneori, dialogul poate fi motivat de o nevoie a organizației, transformându-se într-un mod de culegere de informații utile pentru a fundamenta decizia sau asigurându-se nivelul de înțelegere necesar unei implementări mai rapide a măsurii adoptate.

D. Colaborare

Obținerea consensului asupra problematicii aflate în discuție este obiectivul acestui tip de participare publică. De regulă, se ajunge la acest nivel de participare publică atunci când se conştientizează faptul că pentru implementarea unei decizii/politici publice este nevoie nu numai de o legitimare formală a măsurii adoptate, ci şi de o legitimare/acceptare publică a măsurii.

E. Împuternicire

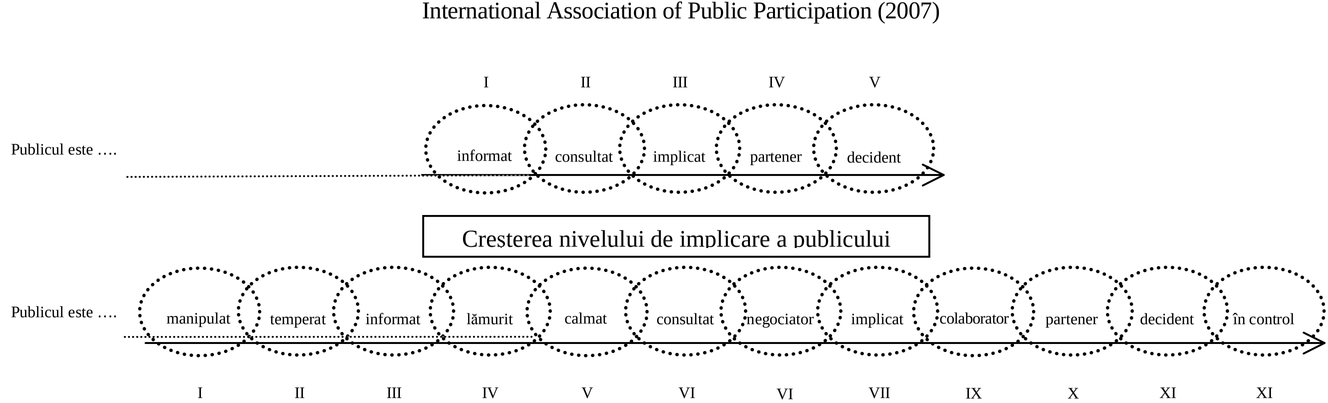
Deşi autoritatea publică/organizația are dreptul să ia decizia, acest atribut de putere este transferat publicurilor. Un astfel de demers este însoțit/precedat de o acțiune complexă de comunicare, necesară pentru a permite publicurilor să contribuie la adoptarea deciziilor în cunoştință de cauză.

Alți doi autori renumiți, care tratează problematica teoriei *stakeholder*-ilor, Andrew L. Friedman şi Samantha Miles (2006), consideră că problematica implicării publicurilor în procesul de luare a deciziilor poate fi privită mult mai nuanțat, în sensul că paleta modelelor dominante poate fi mult mai largă, baleind de la manipulare (stadiul 1) la controlul publicului (stadiul 12). Cu alte cuvinte, cei doi autori scot în evidență două aspecte: *(i)* participarea publică poate avea şi manifestări extreme, cu efectele sale negative inevitabile, temă pe care o regăsim şi la alți autori, care vorbesc chiar de *tirania participării publice* (Cooke şi Kothari, 2001); *(ii)* participarea publică poate implica şi stadii

de educare, explicare, calmare a publicurilor, negociere, respectiv ipostaze pe care ceilalți autori menționați mai sus nu le-au reținut ca opțiuni.

În Figura 1 este prezentat un tablou comparativ al modului în care se poate aborda tema creşterii nivelului de implicare a publicurilor în procesul de participare publică, plecând de la cele două viziuni prezentate mai sus, respectiv Spectrul Participării Publice elaborat de *International Association of Public Participation* (2007) şi cele douăsprezece stadii ale participării publice descrise de Andrew L. Friedman şi Samantha Miles (2006).

Figura 1: Spectrul Participării Publice (IAP2, 2007) în oglindă cu cele douăsprezece stadii ale participării publice descrise de Andrew L. Friedman şi Samantha Miles (2006)



I.4. MOTIVAȚII

Întâlnim în literatura de specialitate o serie de analize care vizează motivațiile care stau la baza adoptării unor procese de comunicare de tip participare publică în cazul adoptării unor decizii publice (Thomas, 1995; Creighton, 2005; Mulgan, 2005). În secțiunile anterioare am prezentat modificările de ansamblu care au avut loc de-a lungul secolului XX la nivelul societății (creşterea gradului de educare a populației, a accesului la informație, întărirea, la nivel public, a spiritului civic, tratarea, dintr-o perspectivă nouă, a problemei eticii şi a responsabilității sociale etc.), modificări care au condus la creşterea rolului publicurilor în spațiul social, economic, politic etc. Acestea, evident, fundamentează, în sensul cel mai larg, apelul la dialogul cu cetățenii. Există, însă, o serie de elemente care vin să le completeze pe cele deja enunțate şi care, de la un caz la altul, pot funcționa ca factori determinanți ai utilizării participării publice în procesul de adoptare a deciziei. Printre acestea menționăm:

a) creşterea gradului de democratizare al unei societăți/comunități. Argumentul democratic se bazează, în principal, pe două elemente. Primul se referă la faptul că, cu cât gradul de implicare al cetățenilor în conturarea şi implementarea unor decizii este mai ridicat, cu atât se poate vorbi de un nivel democratic mai ridicat al societății/comunității respective. Al doilea vizează legitimitatea deciziilor administrative/guvernamentale/politice care, evident, nu poate fi contestată atunci când cetățeanul a fost asociat procesului de asumare a acestor decizii din primele etape ale procesului şi până la implementarea acestora.

b) dezvoltarea societății civile. Acest argument vizează în principal faptul că procesul de participare publică poate funcționa ca un agent de formare şi educare a cetățenilor, atât în

ceea ce priveşte subiectul aflat în discuție şi care face obiectul unei potențiale decizii, cât şi cu privire la modalitățile prin care se pot mobiliza masele pentru a se ajunge la un acord public. De multe ori, procesele de participare publică pot fi privite ca un laborator, ca o bază de antrenament pentru viitorii lideri ai comunității/țării respective, catalizând dorința de implicare şi modelând capacitatea de negociere a indivizilor.

c) creşterea calității deciziei. Capacitatea de a implementa cu succes diferite politici publice depinde în mare măsură de capacitatea de a înțelege exact natura problemei/problemelor pe care noile măsuri ar trebui să le rezolve. Or, aici, implicarea publicurilor este esențială, fiind privită drept cea mai bună metodă de culegere şi uneori chiar interpretare a informațiilor de pe teren. În urma interacțiunii cu publicurile implicate se poate ajunge chiar la situații în care să fie identificate noi soluții, în detrimentul ipotezelor de lucru inițiale. În *Caseta 1* este prezentat un exemplu care relevă contribuția publicurilor din Olanda în soluționarea unor probleme legate de blocajele din trafic.

d) reducerea costurilor şi a întârzierilor. Întotdeauna există o presiune asupra decidenților în vederea adoptării şi implementării urgente a unor măsuri care să conducă la soluționarea problemelor cu care se confruntă cetățenii, iar toate acestea, dacă se poate, la costuri cât mai mici. Din acest motiv, de multe ori, cei în măsură să decidă se grăbesc să acționeze, evitând parcurgerea unor trasee care ar putea să pară cronofage, ca de exemplu consultarea cetățenilor. Din evaluările făcute de diferite organizații internaționale sau de diferiți cercetători, reiese însă foarte clar că adoptarea unor măsuri fără consultarea publicurilor nu numai că ar putea să conducă la soluții mai puțin viabile, dar ar putea să întârzie, dacă nu chiar să blocheze, procesul de implementare al măsurilor respective, ceea ce, evident, poate determina, pe de o parte, ratarea, parțială sau totală, a obiectivelor asumate şi, pe de altă parte, costuri

suplimentare asociate politicii publice respective. Figura 2 exprimă grafic cele două situații expuse aici. Problemele ridicate în această secțiune – timp şi costuri – sunt încadrate de sceptici în categoria principalelor riscuri asociate participării publice.

e) creşterea gradului de încredere între parteneri. Aplicarea metodelor de participare publică în procesul de adoptare a deciziilor poate să contribuie la stabilirea unui climat de încredere între partenerii de dialog social. De altfel, în primele decenii ale secolului XX, atunci când ideea parteneriatului cu publicurile a fost lansată, comunicarea publică era privită de unii comentatori ai timpului ca principalul ingredient, liantul necesar pentru a ajunge la atingerea unui acord social.

f) reducerea confruntărilor publice. Metodele de participare publică, aplicate încă din stadiile incipiente ale procesului de adoptare a deciziilor, pot evita sau reduce tensiunile şi confruntările publice dintre actorii implicați într-o anumită politică publică. De altfel, aplicarea acestor metode poate fi privită şi ca o modalitate de nivelare a decalajelor dintre cei care iau decizii şi cei care sunt afectați de aceste decizii.

g) evitarea criticilor publice la adresa guvernanților/decidenților. Implicarea tuturor actorilor interesați în procesul de adoptare a unei decizii dă posibilitatea acestora să se exprime şi, prin urmare, reduce semnificativ riscul, din partea decidenților, de a fi expuşi unor critici publice.

Caseta 1:

Trafic congestionat în Olanda

În 2003, în Olanda, un nou ministru al Transporturilor, respectiv o doamnă ministru, este numită în funcție. În contextul acelui an, cea mai mare provocare pe care o avea de înfruntat noul demnitar era cea a traficului congestionat.

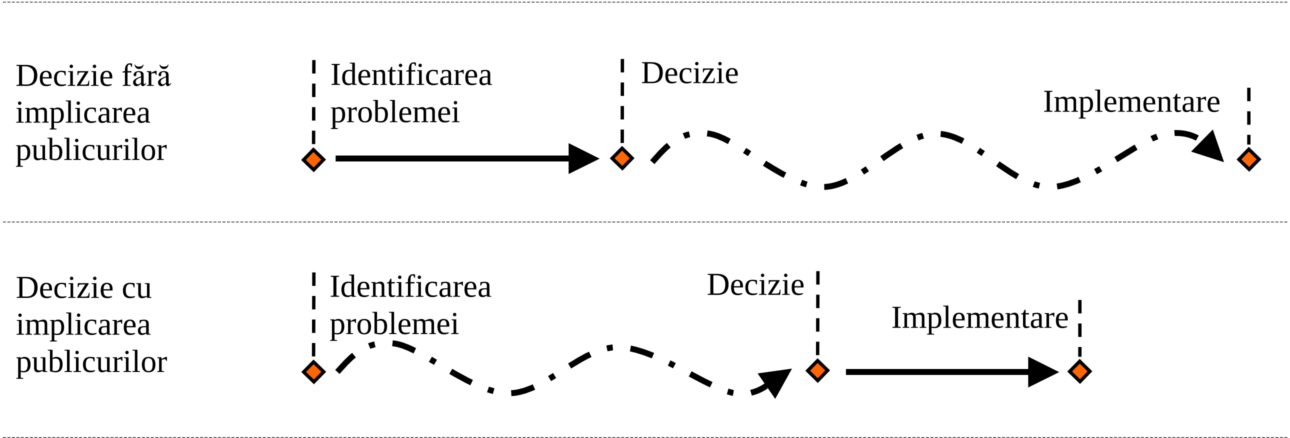
Zi după zi, dimineața şi seara, drumurile erau blocate de oameni care circulau înspre sau dinspre locul de muncă. Într-una din primele ei zile în noua poziție, doamna ministru a proclamat entuziastă: „Am să rezolv această problemă!" – şi a anunțat că pregăteşte documentația necesară pentru adoptarea unei noi politici publice. Declarația şi inițiativa au fost aplaudate doar din politețe. De ani de zile administrația publică încercase să rezolve problema, propunând diferite variante: lărgirea drumurilor, taxarea, mersul cu maşina cu colegii sau prietenii (*car pooling*) şi multe altele; până când cineva de la Directoratul pentru Comunicare a întrebat: „Dar de ce nu îi întrebați pe participanții la trafic ce părere au?". Diverse grupuri de participanți la trafic au fost intervievate în cadrul unor focus grupuri. Ce au spus aceştia: „Stimată doamnă ministru, nu veți putea rezolva problema cozilor interminabile de autoturisme. Acestea sunt create chiar de noi, pentru că preferăm să stăm în maşina noastră ceva mai mult, decât să aşteptăm autobuzul în frig şi vânt". În acelaşi timp, oamenii au mai spus: „Vă rugăm să ne asigurați o bună informare asupra traficului auto, ca să putem şti cât timp vom petrece prinşi în trafic." şi „Vă rugăm, de asemenea, să vă ocupați de siguranța şi buna întreținere a drumurilor, iar reparațiile să se facă, de preferință, în afara orelor de vârf". Doamna ministru a participat personal la câteva focus grupuri şi a spus: „Să începem prin a răspunde cerințelor publicului". La sfârşitul lui 2004, şi-a prezentat propunerea de proiect pe tema mobilității şi a accentuat schimbările făcute în domeniul informării asupra drumurilor şi traficului (marcarea drumurilor, informare radio etc.), în domeniul siguranței şi al mentenanței drumurilor. În acelaşi timp, guvernul nu a uitat de lărgirea drumurilor, dar proiectul a trebuit să se adapteze cerințelor publicului.

Morala: se poate câştiga mult prin a răspunde prompt cerinţelor publicului, se poate câştiga timp, se poate întări democraţia şi, mai ales, se poate dobândi o mai bună înţelegere a publicului şi un grad mai ridicat de receptivitate din partea acestuia. Şi toate aceste câştiguri încep cu a pune întrebări. Iar răspunsurile încep prin a face legătura dintre acele întrebări şi responsabilităţile pe care le au slujitorii domeniului public: datoria de a ajuta societatea să funcţioneze cât de eficient posibil – adică buna guvernare.

Sursa: traducere şi adaptare după Ageeth den Besten şi Fred Volmer (2005), pp. 17-18[26].

[26] Document pus la dispoziţie cu amabilitate de către Ambasada Olandei la Bucureşti.

Figura 2: Două modele diferite de adoptare a deciziei în raport cu variabilele *timp* şi *participare publică*



Sursa: Creighton (2005).

I.5. Riscuri

Există o serie de argumente care limitează entuziasmul privind beneficiile participării publice. În acest sens, John Clayton Thomas (1995) consideră că trei sunt riscurile majore pe care trebuie să le luăm în calcul şi anume: *(i)* riscuri privind reprezentarea disproporționată a publicurilor; *(ii)* riscuri privind interferența dintre procesul de participare publică şi responsabilitatea administratorilor/managerilor cu privire la adoptarea măsurilor/politicilor publice; *(iii)* riscuri privind calitatea deciziei ca urmare a procesului de implicare a publicurilor în adoptarea deciziei.

Primul risc semnalat este de fapt o readucere în atenția specialiştilor a unei teme mai vechi şi anume aceea a disponibilității diferite de a participa a categoriilor de public potențial interesate de măsura aflată în discuție. Studiile arată că publicurile nu vor reacționa niciodată la fel. Cei care au un statut social mai ridicat sunt mult mai dispuşi să participe la un proces de consultare publică, iar acest lucru este valabil în ambele tipuri de abordări, respectiv *top-down* sau *botton-up*. De asemenea, a fost demonstrat faptul că există o corelație importantă între nivelul de participare şi distribuția pe segmente de vârstă a categoriilor de public implicate/afectate (Jankowski şi Strate, 1995). De aici apare imediat pericolul ca rezultatul unui proces de consultare publică să reflecte, în fapt, poziția unei minorități mult mai vocale decât a unei – eventual – majorități mai puțin active.

Există însă şi o altă interpretare a ceea ce înțelegem prin reprezentare disproporționată a publicurilor. În acest sens J.H. Snider (2010), într-un articol recent publicat în *The International Journal of Public Participation*, atrage atenția asupra faptului că uneori participarea publică, dacă mai poate fi numită astfel în cazul specific, este de la bun început proiectată în aşa fel încât să se beneficieze de credibilitatea pe care un astfel de

proces o poate acorda celor care promovează o anumită politică publică dintr-o perspectivă deschisă, proactivă, dar să se evite implicarea în acest proces a publicurilor incomode. Autorul numeşte un astfel de comportament *fake public participation* şi semnalează, în acelaşi timp, două aspecte îngrijorătoare: *(i)* frecvența în creştere a unor fenomene de acest tip şi *(ii)* răspândirea, în rândul unora dintre decidenți, a câtorva tehnici de comunicare publică nocive, de tip manipulare publică, care să conducă, pe de o parte, la obținerea unei imagini de susținere publică şi, pe de altă parte, să intimideze publicurile oponente sau pur şi simplu părerile alternative. Or, trebuie precizat de la bun început că aceste practici vin în contradicție cu principiile participării publice evocate în secțiunile anterioare (Almăşan, 2008).

Al doilea risc vizează faptul că, dintr-un anumit punct de vedere, procesul de participare publică poate pune sub semnul întrebării principii administrative şi/sau manageriale asumate. Astfel, unul dintre pilonii principali ai managementului este acela al planificării resurselor (timp, bani, resurse umane etc.). De asemenea, un alt principiu este acela al tratării obiective a problemelor şi evitarea situațiilor emoționale, care pot fi întâlnite în multe cazuri, cu precădere în ceea ce priveşte publicurile afectate de măsura în discuție. Or, din analiza mai multor cazuri, reiese faptul că implicarea publicurilor în adoptarea unor decizii poate aşeza sub semnul întrebării întregul proces, în special prin faptul că, adesea, este destul de dificil să estimezi ce tip de reacție va genera publicul la măsura anunțată şi cât timp va fi necesar pentru a se ajunge la un rezultat în urma consultărilor publice. Uneori, aceste consultări pot depăşi alocările inițiale ceea ce, în mod automat, va aduce costuri suplimentare nu numai pentru organizația care este responsabilă cu implementarea măsurii, dar şi pentru societatea în ansamblu, ca urmare a neadoptării politicilor care să contravină problemelor cu care se confruntă societatea. În final, este şi o problemă de responsabilitate publică în raport cu cei însărcinați cu soluționarea problemelor publice. În cazul în care o măsură nu este adoptată şi implementată la timp din cauza prelungirii proce-

sului de consultare publică – prin urmare nu produce efectele aşteptate –, problema responsabilităţii va rămâne în contul persoanelor care îndeplinesc funcţii publice.

Al treilea risc major este acela care vizează calitatea deciziei asumate în final de decidenţi ca urmare a procesului de participare publică. Sunt cel puţin trei aspecte care pot fi discutate aici. Primul aspect se referă chiar la competenţa publicului de a exprima o poziţie pe teme de strictă specialitate, ca de exemplu teme de medicină, de securitate publică, de cercetare şi investiţii tehnologice etc. Al doilea aspect este dihotomia dintre termenul scurt şi termenul lung. În timp ce politicile publice strategice sunt cele care asigură un echilibru între obiectivele pe termen scurt şi cele pe termen lung, în procesul de consultate publică, de regulă, se încearcă maximizarea câştigurilor pe termen scurt. Nu în ultimul rând, participarea publică poate conduce la o aplatizare a spectrului de măsuri propuse, prin respingerea acelor idei inovatoare, care implică un efort mai mare de adaptare sau transformare din partea publicurilor.

I.6. PRECONDIŢII

Din perspectivă teoretică, marea majoritate a abordărilor plasează participarea publică într-o arie care pare simplă şi coerentă: dreptul publicului de a fi implicat în procesul de definire a interesului comun şi a politicilor publice care decurg din acesta, respectiv obligaţia guvernanţilor/decidenţilor să asigure cadrul cât mai larg de participare a tuturor actorilor la procesul de adoptare a deciziilor. Totuşi, în momentul în care se trece la operaţionalizarea acestui concept, se ridică o serie de întrebări care derivă din chiar capacitatea unui spaţiu social, cultural, politic, administrativ, economic de a interioriza valorile şi principiile care derivă din acest concept. Iată de ce, apar o serie de elemente pe care va trebui să le clarificăm înainte de a vorbi despre derularea propriu-zisă a procesului de participare publică

şi anume: *(i)* „Ce înțelegem prin public?”; *(ii)* „Există un singur public sau sunt mai multe?”; *(iii)* „Ce înțelegem prin interes public?”; *(iv)* „Definirea interesului public este atributul unui grup avizat sau se supune principiilor majorității?”; *(v)* „Cât de pregătită este comunitatea să întâmpine cu echilibru provocarea identificării bunului comun?”; *(vi)* „Există anumite precondiții pe care o societate trebuie să le îndeplinească pentru ca procesul de participare publică să poată avea loc fără să fie deturnat de la sensul său inițial?”; *(vii)* „Dacă da, care sunt acestea?”; *(viii)* „Există vreo legătură între participarea publică şi drepturile fundamentale ale omului privind accesul la informații şi libertatea de exprimare?”; *(ix)* „Există vreo corelație între accesul la comunicații, respectiv asigurarea condițiilor tehnice necesare, şi exercitarea dreptului privind accesul la informații şi la libera exprimare?”; *(x)* „Cine este responsabil pentru punerea în practică a procesului de participare publică?”, iar lista de întrebări poate continua.

Investigarea acestor întrebări şi însuşirea, cel puțin parțială, a răspunsurilor identificate reprezintă un fel de precondiții pentru ca tema participării publice să poată fi asumată cu succes. În lipsa unor răspunsuri la aceste întrebări, procesul de participare publică ar putea fi expus unor riscuri. Unele dintre acestea le-am menționat mai sus. Dintre acestea, de departe, cel mai critic este cel semnalat de J.H. Snider şi anume acela al deturnării scopului inițial al procesului de participare publică prin utilizarea sa pentru legitimarea, sub umbrela interesului public, a unor măsuri asumate de către un grup restrâns de persoane. De altfel, dacă asociem această temă cu teoria gradelor de implicare a publicurilor enunțată de Andrew L. Friedman şi Samantha Miles (2006), teorie prezentată mai sus, putem înțelege de ce primul stadiu este acela al manipulării. Aceste preocupări ne obligă să ne aplecăm cu mai multă atenție asupra temelor care vizează cadrul mai larg în care un proces sănătos de participare publică poate avea loc. Aceste teme fac obiectul capitolelor următoare.

II Publicul

II.1. Clarificări terminologice

Termenul *public* a intrat în vocabularul nostru de cel puțin două milenii. În acest interval de timp a cunoscut mutații semantice diferite, dar şi hibridizări lingvistice, în sensul dezvoltării unor noi vocabule care să contribuie la o descriere mai detaliată a fenomenelor din ce în ce mai complexe din spațiul social, economic, politic etc. Astfel, astăzi folosim, alături de *public*, cuvinte precum *mulțime*, *mase (de oameni)*, *auditoriu*, *audiență*, *stakeholder* pentru a descrie diferite categorii de indivizi care se poziționează – prin exprimarea unei *opinii* –, într-un anumit mod, la un anumit moment, în raport cu o anumită problemă din spațiul social sau în raport cu o anumită persoană/organizație. Spațiul social în care interacționează indivizii, respectiv opiniile lor, şi în care se conturează o opinie dominantă ca loc geometric al opiniilor individuale, respectiv *opinia publică*, este cunoscut în literatura de specialitate sub denumirea de *sferă publică*. Adeseori, atât în limbajul colocvial, cât şi în textele specializate, termenii menționați anterior sunt regăsiți în vecinătatea ideii de *interes public*. Pentru a înțelege complexitatea acestor cuvinte şi sintagme, este necesar să facem o scurtă

incursiune în literatura de specialitate pentru a face distincțiile terminologice necesare.

II.1.1. Mulțime

În urmă cu mai bine de un secol, Gustave Le Bon[27] (1895/1990) aprecia că există două moduri de a ne raporta la o mulțime: *(i)* în *sens clasic*, iar aici avea în vedere „o reuniune de indivizi, indiferent de naționalitatea, profesia sau sexul lor şi de întâmplarea care a făcut ca ei să se afle laolaltă”[28], sau *(ii) din perspectiva psihologiei sociale*, iar în acest caz avea în vedere un „suflet colectiv temporar”[29], o „personalitate socială emoțională”[30] construită în detrimentul personalităților individuale conştiente, raționale. În timp ce în primul caz vorbim despre o sumă de indivizi, o adiționare de persoane într-un spațiu public, fără să existe vreun liant social, în al doilea caz este vorba despre o colectivitate structurată, care se supune „legii unității mentale”[31], caracteristică pe care mai mulți indivizi, aflați la un moment dat într-un anumit loc, o pot căpăta dacă sunt îndeplinite anumite condiții, respectiv dacă sunt supuşi unor anumiți stimuli sociali care îi determină să părăsească *eu*-ul *individual* pentru a contribui la o construcție socială compozită – şi nu cumulativă – şi anume la un *eu comun*, ale

---

[27] Gustave Le Bon (1841–1951) a absolvit studiile de medicină, domeniu în care a obținut şi titlul de doctor, şi a fost preocupat de ştiințele naturale până către sfârşitul secolului al XIX-lea când şi-a îndreptat atenția către ştiințele sociale. Primele sale cărți care tratează problematica spațiului social au fost *Les lois psychologiques de l'évolution des peuples* (1894) şi *La psychologie des foules* (1895). Volumul publicat în 1895 a fost tradus un an mai târziu în limba engleză sub titlul *The Crowd: A Study of the Popular Mind* şi l-a poziționat pe Le Bon în rândul fondatorilor disciplinei intitulată ulterior psihologie socială (Gorin şi Moscovici, 1989).

[28] Le Bon (1895/1990), p. 12.

[29] *Idem*, pp. 12-13.

[30] *Ibidem*.

[31] *Ibidem*, p.13.

cărui caracteristici pot fi uneori radical diferite de ceea ce este fiecare individ în parte. Teoriile lui Le Bon despre mulțimile psihologice, teorii care, într-o bună măsură, au plecat de la studiul lui Gabriel Tarde[32], sunt dezvoltate mai târziu de o serie de autori[33]. Acestea, într-un fel, consfințesc liniile dominante ale unei mulțimi, aşa cum au fost ele conturate de Le Bon, la cumpăna dintre secole, şi anume o forță socială *(a)* efemeră, care poate fi *(b)* extrem de activă, de multe ori cu *(c)* manifestări violente, alimentată de *(d)* trăiri emoționale împărtăşite de un număr mai larg de persoane, aflate *(e)* într-un anumit context şi spațiu comun şi care *(f)* răspund foarte bine la legile imitației.[34]

---

[32] Gabriel Tarde (1843–1904) a fost jurist francez interesat de tema mai largă a crimelor colective. Din această perspectivă, Tarde publică, începând cu 1892, o serie de studii care tratează problematica legată de modul în care mulțimea acționează în circumstanțele care conduc către violența colectivă: *Les crimes des foules* (1892), *Foules et sectes au point de vue criminel* (1893), *Le public et la foule* (1898), *L'opinion et la conversation* (1899) (Corbu, 2007). În lucrarea sa din 1895, Gustave Le Bon menționează şi apreciază în mod explicit contribuțiile lui Gabriel Tarde la înțelegerea modului de formare şi manifestare a mulțimilor.

[33] De la Robert E. Park (1864–1944), care, cu zece ani înainte de a deveni profesor al *University of Chicago*, unde a fondat celebra şcoală de gândire sociologică, a obținut la Berlin (1904) al doilea doctorat cu o teză intitulată *Masse und Publikum. Eine methodologische und soziologische Untersuchung* (Ridener, 2008), la Serge Moscovici (n. 1925) care, în 1981, a publicat una dintre lucrările sale de referință şi anume *L'Age des foules: un traité historique de psychologie des masses,* pentru a menționa doar doi dintre autorii care au analizat şi dezvoltat de-a lungul secolului XX munca lui Gustave Le Bon şi Gabriel Tarde.

[34] Studiile de la începutul secolului XX privind mulțimile şi comportamentul acestora au fundamentat apariția unei noi discipline şi anume psihologia socială (Chelcea, 2005).

II.1.2. Mase (de oameni)

Sociologul american Herbert Blumer[35] descrie masele de oameni plecând de la patru caracteristici de bază: *(i)* extinse, greu de cuprins, *(ii)* heterogene, *(iii)* complexe şi *(iv)* adaptabile la schimbare (Blumer, Lyman şi Vidich, 2000). Odată cu dezvoltarea mijloacelor de comunicare în masă, cu procesul de urbanizare şi industrializare, structurile sociale au dobândit noi dimensiuni şi noi grade de mobilitate. Prin urmare, conceptul de mase de oameni sau mase populare şi-a schimbat profund semnificația, cuprinzând arii geografice tot mai mari, mult mai independente în raport cu familiile şi locurile în care au crescut. Aceste schimbări au condus la scăderea gradului de omogenitate a comunităților geografice, respectiv la atomizarea acestora (Kornhauser, 1959; Hamilton, 2000), şi la creşterea nivelului de complexitate a societății în ansamblu[36], în paralel cu dezvoltarea unei capacități extraordinare de adaptare (a maselor şi nu neapărat a indivizilor) la schimbare. Toate aceste elemente cumulate conduc la ideea că indivizii care aparțin anumitor *mase* nu sunt în contact, în sensul fizic al cuvântului, nu împărtăşesc aceleaşi emoții – elemente caracteristice mulțimilor –, dar au în comun faptul că trăiesc destul de izolați într-un spațiu – mozaic social – determinat (Glynn şi Jeong, 2003).

II.1.3. Auditoriu

Cuvântul *auditoriu* este poate cel mai vechi din seria celor discutate în această secțiune. El face parte din vocabularul

---

[35] Herbert Blumer (1990–1987), renumit sociolog american, exponent al Şcolii de la Chicago şi autor al teoriei interacționismului simbolic (Marrione, 2008).

[36] În acest sens, pentru a demonstra pluralitatea societăților în care trăim, Herbert Blumer apelează la un indicator statistic şi anume la numărul de meserii şi profesii înregistrate în urma ultimului recensământ din Statele Unite ale Americii de la acea vreme, ajungând la valori care depăşesc ordinul zecilor de mii (Blumer, Lyman şi Vidich, 2000).

Greciei şi Romei Antice, desemnând grupul de oameni care s-a reunit într-un anumit spaţiu public (instituţii publice, piaţă, stadion, teatru etc.) pentru a recepţiona un mesaj (Dohle, 2008). În acest caz, comunicarea publică este directă, nemijlocită de diferitele canale. Prin urmare, indivizii care recepţionează mesajul pot conştientiza dimensiunea auditoriului. Cu toate acestea, comunicarea este destul de rigidă, de cele mai multe ori unidirecţională, fiind, de regulă, controlată de cel care transmite mesajul (emiţător).

II.1.4. Audienţă

Ca şi în cazul anterior, cuvântul *audienţă* face trimitere la receptorii unui mesaj public, însă, de data aceasta, comunicarea este mediată. În acest sens, în lucrarea sa *Audience analysis*, Denis McQuail (1997) apreciază faptul că termenul audienţă capătă semnificaţie doar din momentul dezvoltării mijloacelor de comunicare în masă, respectiv de la apariţia tiparului, şi conturarea, către sfârşitul secolului al XVI-lea, a unei anumite categorii de indivizi, independenţi sau cel mult reuniţi în grupuri restrânse, cititori de cărţi, dispersaţi geografic, care nu se cunosc, dar care sunt conştienţi că partajează aceeaşi informaţie cu alţi cititori. Conceptul s-a dezvoltat odată cu apariţia altor mijloace de comunicare în masă, ca de exemplu ziarul, radioul, televiziunea, noile media etc., iar astăzi înţelegem prin audienţă suma tuturor persoanelor care recepţionează un mesaj transmis printr-un canal public de comunicare de tipul mass-media. Diversitatea canalelor publice de comunicare, dar şi diversitatea tipurilor de conţinut mediatic, conduc inevitabil la o abstractizare a termenului, problemă care poate fi atenuată numai prin accesarea unor metode de segmentare a audienţei (Weber, 2008). De asemenea, dinamica mijloacelor media de comunicare de masă a modelat tipurile de audienţe, care pot varia de la grupuri extrem de restrânse, eventual specializate, corespunzătoare unor canale media de nişă, la grupuri largi, extinse din punct de vedere geografic, chiar globale, dacă avem

în vedere rețelele de comunicații dezvoltate în ultimele două-trei decenii şi care permit transmiterea unui mesaj media către milioane de persoane în acelaşi timp[37].

În ceea ce priveşte studiul audienței, trebuie să se facă distincția dintre cercetarea aplicată şi cea academică. Astfel, în timp ce prima are o importantă dimensiune economică, identificarea cu exactitate a nivelul de audiență al unei instituții de presă fiind principala modalitate prin care se pot preconiza performanțele financiare ale acesteia, a doua, respectiv cercetarea academică, se află, dintr-un anumit punct de vedere, în centrul teoriilor care tratează problematica mijloacelor de comunicare în masă, cu un accent deosebit pe efectele mass-media asupra spațiului social.

II.1.5. Public

Mai mulți autori (Habermas, 1962/2005; Noelle-Neumann, 1984/2004; Murphy III, 2005; Jackob, 2008) includ vocabula *public* în categoria acelor termeni ştiințifici care ridică o serie de probleme în procesul de definire, probleme care îşi au rădăcinile ancorate în cel puțin două planuri diferite. Primul plan este acela al competiției de sensuri în raport cu diferitele discipline – sunt menționate ştiințele juridice, ştiințele politice şi psihologia socială –, în timp ce al doilea plan se referă la modalitatea de raportare la aceste sensuri şi anume din perspectivă normativă, operațională sau funcțională.

Noelle-Neumann (1984/2004) consideră că trebuie să facem o trecere în revistă a semnificațiilor pe care disciplinele menționate mai sus le acordă termenului *public*. Din punctul de vedere al autoarei de origine germană, primul sens al acestui termen este unul de natură juridică, ceea ce conduce către ideea

[37] Unul dintre cele mai recente exemple în acest sens este momentul care a marcat deschiderea oficială a Olimpiadei de la Beijing din vara anului 2008, care a fost preluat de mii de canale de televiziune şi a avut o audiență estimată la două miliarde de persoane (Nielsen, 2008).

de *bun public*, *acces public*, *deschis tuturor*, *supus dreptului public*, termen aflat în opoziție cu acela de *bun privat*, *restricționat curiozității publice*. În vecinătatea acestei interpretări se află însă conceptele de *putere publică* şi *interes public*, asociate în mod inevitabil cu instituția statului de drept pe care se construieşte orice stat democratic, şi studiate, în principal, de ştiințele politice. Psihologia socială vine cu o nouă perspectivă: există o tendință constantă a indivizilor de a se exterioriza, de a interacționa cu semenii săi, construind un spațiu public, aflat în prelungirea spațiului interior, privat. Această formă de exprimare socială este alimentată de teama de a nu fi izolat de semenii săi. În spațiul public, fiecare individ acceptă să joace un anumit rol, să contribuie într-un fel la definirea unei *spirit public*, respectiv o instanță publică abstractă. De aici, însă, apar o serie de discuții: „Este spațiul public un spațiu la care au acces toți indivizii (masele), sau este unul rezervat doar celor care pot aduce contribuții semnificative (elitele)?”. Într-un fel, plecând de la această întrebare, au fost definite, de-a lungul timpului, diferite modele de acțiune ale indivizilor în spațiul public. Astfel, din *perspectivă normativă*, publicul este format din indivizi bine informați, responsabili, devotați cauzelor publice şi care urmăresc identificarea şi atingerea binelui comun. În plus, într-un stat democratic, acest tip de public reprezintă principalul factor de ponderare a celor cărora le-a fost încredințată, în urma alegerilor, exercitarea puterii. Cum această dimensiune normativă are un anumit grad de utopie, au apărut, evident, interpretări alternative. *Perspectiva operațională* vede publicul ca pe o colectivitate de indivizi care poate exprima o opinie în raport cu o problemă, într-un anumit moment. Această perspectivă lasă loc unor dezvoltări ulterioare, care vizează în principal ideea potrivit căreia publicurile se coagulează în raport cu o temă publică. În timp ce perspectiva operațională nu percepe publicul ca pe o instanță pro-activă, *perspectiva funcțională* consideră publicul ca pe o entitate receptivă la ceea ce se

întâmplă în societate şi care poate interveni atunci când interesele îi sunt afectate (Jackob, 2008).

Sunt necesare, însă, mai multe clarificări privind caracteristicile publicurilor, clarificări care să elucideze, pe de o parte, natura legăturii dintre individ şi public şi, pe de altă parte, diferențele specifice dintre public şi alte categorii de coagulări sociale, cum ar fi cele menționate mai sus (mulțime, mase etc.). În acest sens, Carroll J. Glynn şi Irkwon Jeong (2003) apreciază că, spre deosebire de situația în care un individ se asociază unei mulțimi pe baza unui sentiment comun, publicul se formează plecând de la capacitatea individului de a analiza critic – nu neapărat şi competent – o problemă comună şi de a interacționa într-un mod rațional cu alți indivizi în cadrul acestui proces. O altă caracteristică importantă a publicului este aceea că indivizii care fac parte din această categorie sunt capabili nu doar să realizeze o radiografie critică a problemelor publice, dar să şi exprime un punct de vedere, caracteristică esențială pentru a face distincția dintre public şi mase. De altfel, plecând de la observații similare, Herbert Blumer (Glynn şi Jeong, 2003) reține trei caracteristici esențiale ale publicului, conturând, într-un fel, o definiție a acestuia: „publicul este un grup de persoane care *(i)* este confruntat cu o problemă, *(ii)* prezintă idei alternative, uneori concurente, cu privire la modul în care problema respectivă poate fi rezolvată şi *(iii)* poate cataliza o discuție publică în raport cu această problemă”[38]. Definiția este destul de apropiată de ceea ce John Dewey, care aprecia, în 1927, ca precondiții pentru ca un public să coaguleze: *(a)* indivizii care formează categoria de public se confruntă cu o situație similară; *(b)* aceşti indivizi recunosc existența problemei; *(c)* se declanşează procesul de soluționare a acestei probleme.

[38] Glynn şi Jeong (2003), p. 632.

II.1.6. Stakeholder

Pentru unii autori, cuvântul *stakeholder* este pur şi simplu sinonimul cuvântului *public*, aplicat însă în domeniul afacerilor. Pe de o parte, cel puțin parțial, această poziție este contrazisă de dicționarele limbii engleze, care atribuie termenului *stakeholder* următoarea definiție:

> „orice entitate (persoană, companie etc.) care deține acțiuni sau are un interes direct în raport cu o afacere sau industrie."
>
> (Oxford Dictionary, 1999, p. 1159)

Pe de altă parte, suprapunerea – cel puțin parțială – a semnificațiilor celor doi termeni este confirmată de aproape toate teoriile *stakeholder*-ilor, teorii care au fost dezvoltate şi s-au extins pe măsură ce ideea de responsabilitate socială a devenit una dintre componentele axului central, normativ, al afacerilor secolului XX.

Ca aproape orice teorie, şi teoriile *stakeholder*-ilor s-au dezvoltat în jurul unei controverse care poate fi uşor esențializată de întrebarea următoare: „În numele cărui interes / căror interese ar trebui să fie condusă o afacere?". Răspunsurile variază semnificativ. Astfel, dacă la începutul secolului XX, răspunsul la întrebarea de mai sus era – încă – simplu şi fără echivoc şi anume în numele proprietarilor/acționarilor, astăzi acest răspuns este mult mai nuanțat, termenul *stakeholder* ajungând să depăşească semnificația acordată de dicționarele explicative (De Bussy, 2008). Începând cu jumătatea secolului trecut, o întrebare precum cea de mai sus primeşte un răspuns mult mai larg. O afacere, pentru a fi performantă şi durabilă, trebuie să fie condusă astfel încât să respecte interesele acționarilor, angajaților, clienților, partenerilor de afaceri, furnizorilor, comunității în care afacerea se derulează, societății în ansamblu etc.

Conceptul *stakeholder* a fost pentru prima dată asumat în forma sa extinsă de *Stanford Reseach Institute* care, în 1963, în cadrul unui document intern, enunța următoarea definiție:

> „[...] acele grupuri fără al cărui suport organizația ar înceta să existe."
>
> (Friedman şi Miles, 2006, p. 5)

Această încadrare teoretică este dezvoltată ulterior de profesorul american Edward R. Freeman care, în 1984, în cartea sa *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, adoptă următoarea definiție asociată termenului *stakeholder*:

> „[...] orice grup de indivizi care poate afecta sau este afectat de acțiunile care conduc la atingerea obiectivelor unei organizații."
>
> (Freeman, 1984, p. 46)

Acelaşi autor, douăzeci de ani mai târziu, reconsideră această definiție, propunând o nouă formulă care poate fi o expresie a faptului că Freeman rămâne fidel ideii enunțate de *Stanford Research Institute* în 1963:

> „[...] acele grupuri care sunt determinante pentru supraviețuirea şi succesul corporațiilor."
>
> (Freeman, 2004, p. 58)

Revenind acum la suprapunerile dintre *public* şi *stakeholder*, acest lucru poate fi susținut, într-o foarte mare măsură, de rezultatele unei analize comparative a modului în care cei doi termeni sunt definiți. Analizele de conținut ale acestor definiții scot la iveală un spațiu comun construit în vecinătatea unei entități instituționalizate (structură publică sau privată), *împotriva* sau *în susținerea* căreia coagulează unul sau mai multe grupuri de indivizi, catalizați de apariția pe agenda instituției în cauză a unei teme/probleme.

Suprapunerile de semnificație dintre termenii *public* şi *stakeholder* sunt evidente şi în *Dictionary of Media and Com-*

munication Studies. James Watson şi Anne Hill (2006), autorii acestei lucrări de referinţă, aflată la a şaptea ediţie, apreciază că termenul *public*[39] este utilizat în domeniul relaţiilor publice pentru a exprima grupurile care sunt, sau ar putea să fie, de interes pentru organizaţie şi să devină astfel receptorii mesajelor publice transmise de aceasta. Aceiaşi autori apreciază că *stakeholder*-ii reprezintă acele categorii de persoane care au un interes direct în raport cu organizaţia, prin urmare pot fi afectate/interesate de acţiunile organizaţiei.

Asemănările nu se opresc aici. Atât teoriile despre *public* cât şi cele despre *stakholder* exprimă un curent care asociază principiul responsabilităţii de cel al conducerii. Managementul corporaţiilor ca şi noile metode de guvernare sunt revăzute începând cu primele decenii ale secolului trecut, pentru ca astăzi să vorbim despre definirea obiectivelor unei organizaţii în raport cu interesul public. O altă asemănare importantă în dezbaterile teoretice şi practice despre *public* şi *stakeholder* este aceea a segmentării acestor categorii de grupuri. Din analiza acestui proces nu reies deosebiri semnificative care să justifice o diferenţă importantă de conţinut între cei doi termeni.

Sunt, totuşi, autori care apreciază că aceste diferenţe există (Hirschman, 1970; Starik, 1994). Deşi acceptă că sunt foarte multe suprapuneri conceptuale, aceşti autori consideră că diferenţa dintre *stakholder*, în sensul restrâns al termenului, şi *public* este aceea dintre a conştientiza *sau nu* interesul în raport cu un anumit subiect. *Stakeholder*-ii pot considera că au un drept legitim să intervină în definirea sau reconsiderarea obiectivelor unor organizaţii chiar dacă cei care fac parte *de facto* din această organizaţie nu reţin această opţiune. Cu alte cuvinte, sunt *stakeholder*-i doar aceia care îşi exprimă acest interes şi chiar reuşesc să influenţeze modalitatea prin care o organizaţie

[39] Autorii folosesc pluralul *publics*, deşi în limba engleză, ca şi în limba română, în cazul acestui cuvânt este vorba despre defectiv de plural. Utilizarea pluralului, foarte des întâlnită în literatura de specialitate, exprimă însă faptul că nu există o singură categorie de public, ci mai multe.

îşi asumă obiectivele. Un exemplu în acest sens poate fi acela al cetăţenilor dintr-o localitate care iau atitudine în raport cu proiectele de dezvoltare imobiliară ale unei corporaţii, chiar dacă aceste investiţii sunt subiectul unei operaţiuni private care respectă toate reglementările legale. Grupul respectiv de cetăţeni poate interveni în cadrul procesului, invocând elemente de ordin estetic, moral etc., şi, în funcţie de capacitatea stakeholderilor de a construi o opinie publică în susţinerea poziţiei lor, aceştia pot împiedica organizaţia să-şi atingă obiectivele asumate. Totuşi, această distincţie, care evocă în fond ideea că *stakeholder*-ii sunt mult mai activi decât *publicurile*, nu este pe deplin clarificată de literatura de specialitate.

Analizând aceste definiţii, apare inevitabil o întrebare: „Unde ne oprim?”. Dacă încercăm să identificăm acele categorii de grupuri care pot afecta sau sunt afectate de obiectivele organizaţiei, atunci putem să invocăm nu numai entităţile prezente, dar şi pe cele care au dispărut dintre noi sau vor apărea. Toate deciziile unei organizaţii care au consecinţe asupra mediului, ca de exemplu resursele neregenerabile, vor afecta generaţiile următoare. De aici rezultă că atunci când se optează pentru o perspectivă prea largă în tratarea *publicurilor*/*stakeholder*-ilor, chiar dacă justificată într-o anumită măsură, poate fi problematică. Nu în ultimul rând, trebuie menţionat faptul că, uneori, confuziile terminologice şi contradicţiile conceptuale alimentează abordări potrivit cărora termenul *stakeholder*, ca şi cel de *public*, este considerat destul de „vag” (Hay, 1996, p. 47), „o creatură alunecoasă” (Weyer, 1996, p. 35), un cuvânt „lipsit de conţinut”, care poate avea orice semnificaţie doreşte cel care apelează la el (Stoney şi Winstanley, 2001, p. 615), un termen cu „graniţe neprecizate” (Duncan şi Moriarty, 2009, p. 163).

Donaldson şi Preston (1995) propun o modalitate de a ieşi din hăţiş. Ei consideră că nu putem vorbi despre o teorie a *stakeholder*-ilor în general, ci de diferite tipuri de teorii, fiecare categorie în parte având calităţile, dar şi limitările sale. Astfel, cei doi autori disting între: *(i) teoriile descriptive*, care contri-

buie la identificarea *stakeholder*-ilor unei organizații în funcție de comportamentul acestora; *(ii) teoriile instrumentale*, care încearcă să surprindă relația dintre modul în care organizația interacționează cu *stakeholder*-ii şi capacitatea organizației de a-şi îndeplini obiectivele asumate; *(iii) teoriile normative*, care exprimă, dintr-un anumit punct de vedere, cea mai largă viziune posibilă a unei corporații în raport cu asumarea responsabilă a unor obiective şi a consecințelor pe termen lung a acestora.

II.1.7. Opinie

Profesorii americani Carroll J. Glynn şi Irkwon Jeong (2003) ne propun următoarea definiție a opiniei: o atitudine exprimată, fie verbal, fie prin adoptarea unui anumit comportament, de către un individ. La rândul ei, atitudinea este o construcție psihologică destul de stabilă, bazată pe credințe şi valori şi care include trei componente aflate într-o anumită stare de echilibru: *(i)* componenta afectivă, *(ii)* componenta comportamentală şi *(iii)* componenta cognitivă (Bizer, 2004). Glynn şi Jeong (2003) atrag atenția asupra faptului că adesea cei doi termeni – opinie şi atitudine – sunt folosiți ca sinonimi, când, de fapt, între ei există o diferență notabilă: în timp ce orice opinie este expresia unei atitudini, nu orice atitudine ajunge să fie exprimată, deci nu orice atitudine ajunge să fie o opinie.

Atitudinile, prin urmare şi opiniile, nu sunt entități imobile. Deşi au un fundament destul de solid, atitudinile pot fi modificate în funcție de natura interacțiunilor individului cu mediul în care activează. În acest sens, teoriile comunicării publice, cu precădere acelea care vizează persuasiunea (Kapferer, 1978/2002; Petty şi Krosnick, 1995), dar şi teoriile reprezentărilor sociale (Abric, 2001), vin să explice mecanismele prin care atitudinile, respectiv opiniile, pot fi modificate în timp. Richard E. Petty şi Jon A. Krosnick (1995) propun un set de indicatori care pot releva stabilitatea atitudinilor şi anume: *(i)* cât de lungă este perioada în care atitudinile unui individ rămân neschimbate; *(ii)* cât de bine rezistă atitudinile unui individ influențelor persuasive;

(iii) gradul de predictibilitate al proceselor cognitive ale individului; *(iv)* gradul de predictibilitate al comportamentului individului.

II.1.8. Opinie publică

Apărut în vecinătatea Revoluției Franceze[40], termenul *opinie publică* nu face excepție în raport cu cei prezentați mai sus, fiind caracterizat de aceeaşi imprecizie conceptuală. Privită din perspective diferite, *opinia publică* a fost studiată de mai multe discipline (comunicare publică, marketing, politologie, psihologie socială etc.), un inventar al lucrărilor de specialitate care tratează acest subiect fiind aproape imposibil de realizat. Totuşi, se poate face un inventar al tendințelor, al ideilor dominante asociate de diferiți autori termenului *opinie publică*. Încă de la început, trebuie însă precizat faptul că aceste „dominante" fac uneori chiar obiectul polemicilor oamenilor de ştiință. În *Encyclopedia of International Media and Communications*, editată de Donald H. Johnston (2003, vol. 3, p. 632) sunt prezentate câteva „dominante". Astfel:

(i) *opinia publică* este văzută ca opinia împărtăşită de majoritatea cetățenilor. Se acceptă aici ideea potrivit căreia opinia publică este suma mai multor opinii individuale;

(ii) *opinia publică* este considerată ca fiind opinia elitelor. Cei care susțin acest punct de vedere apreciază că formarea unei opinii individuale şi exprimarea publică a acesteia sunt părți componente ale unui demers care implică existența unei capacități intelectuale de un anumit nivel. Prin urmare, nu oricine poate susține un astfel de proces public, el fiind asociat inevitabil elitelor;

---

[40] Se pare că cel care a introdus termenul *opinie publică* în vocabularul de specialitate a fost Jean-Jacques Rousseau care, în lucrările sale cele mai cunoscute de critică socială (*Iulia*, *Contractul social*, *Emil*, *Confesiuni*, *Scrisoare către d'Alembert*), a folosit intens această noțiune (Chelcea, 2006; Dobrescu şi Bârgăoanu, 2003).

(iii) *opinia publică* este orice opinie care tratează o anumită problemă din spațiul public. Această abordare este fundamentată pe faptul că nu există o opinie publică în general, ci o opinie publică exprimată într-un anumit context despre o anumită problemă de interes public;

(iv) *opinia publică* este o reflectare a credințelor majoritare. Cu alte cuvinte, opinia publică poate fi considerată ceva mai mult decât suma opiniilor exprimate, respectiv suma opiniilor exprimate liber, fără să existe teama vreunei constrângeri;

(v) *opinia publică* este procesul prin care se caută identificarea consensului. Această abordare contrazice principiul adiționării opiniilor în favoarea principiului interacțiunilor sociale.

Chiar dacă, după cum vedem mai sus, nu există un consens asupra termenului, *opinia publică* este „o expresie a energiei sociale” (Crespi, 1997, p. 10) care exercită un anumit tip de forță centripetă asupra societății în ansamblu, prin identificarea acelor elemente care pot asigura coeziunea unei societăți. *Opinia publică* exprimată nu este neapărat competentă, nu este neapărat logică, dar de multe ori legitimează o serie de demersuri publice. Ea este doar o radiografie, o ipostază, care răspunde într-un fel curiozității indivizilor de a afla cum se poziționează în raport cu majoritatea. Nu în ultimul timp, *opinia publică* poate fi considerată pentru fiecare individ în parte o oportunitate de a-şi *întări* sau *reconsidera* credințele, atitudinile şi – în final – opiniile.

Caseta 2: Opinia publică văzută de James Russell Lowell
James Russell Lowell (1819–1891), scriitor, profesor de literatură la *Harvard University*, om politic, ambasador al Statelor Unite ale Americii în Spania şi Anglia, primul editor al celebrei reviste *Atlantic Monthly* (1857), a descris opinia publică într-un mod care a devenit clasic în literatura de specialitate: „Presiunea opiniei publice este asemenea celei a atmosferei. N-o poţi vedea, dar ea exercită o presiune de şaisprezece livre-forţă pe ţolul pătrat.” Sursa: Cutlip *et al.* (2006/2010), p. 228.

II.1.9. Sferă publică

Termenul *sferă publică* a fost introdus în limbajul de specialitate, în anul 1962, de către Jürgen Habermas[41], autor de origine germană, odată cu publicarea tezei sale postdoctorale[42]. Lucrarea a avut un ecou important plecând chiar de la conceptul său fundamental şi perspectiva istorică utilizată pentru a prezenta dinamica acestui termen din secolul al XVIII-lea şi până în era mass-media. După cum subliniază mai mulţi autori (Calhoun, 1992; Ianoşi, 2005; Cho, 2009), conceptul introdus de Habermas, pe de o parte, este mult mai complex decât ar părea iniţial şi, pe

[41] Jürgen Habermas (n. 1929) este considerat unul dintre cei mai influenţi gânditori germani din a doua jumătate a secolului XX, un exponent de marcă al Şcolii de la Frankfurt.

[42] Titlul în limba germană: *Strukturwandel der Öffentlichkeit; Untersuchungen zu einer Kategorie der Bürgerlichen Gesellschaft*. În anul 1989, lucrarea a fost tradusă în limba engleză sub titlul *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Traducerea în limba română a acestei lucrări a fost realizată în anul 2005 de către Editura Comunicare.ro sub titlul *Sfera publică şi transformarea ei structurală. Studiu asupra unei categorii a societăţii burgheze*.

de altă parte, descrie o fațetă care a însoțit societățile umane încă de la apariția primelor forme ale democrației. Deşi descris în detaliu de Habermas, termenul *sferă publică* conceptualizează ideea de spațiu public al dialogului, al interacțiunii dintre cetățeni şi al acțiunii publice, elemente care, în fond, caracterizează societățile democratice de la formele sale inițiale – vezi democrația ateniană –, la formele mai avansate – vezi statul modern fondat începând cu secolul al XIX-lea şi evoluțiile care au urmat. *Sfera publică* este un spațiu aflat în opoziție cu spațiul privat, este o arenă publică la care au acces toți cei care doresc să participe şi în care are loc un permanent schimb de informații, de argumente, de opinii etc., cu finalitatea clară de a permite decantarea acelor informații, argumente, opinii etc., dominante. Explozia mijloacelor de comunicare în masă, de la dezvoltarea ziarelor, începând cu jumătatea secolului al XIX-lea, şi până la noile media de astăzi, nu a făcut altceva decât să adauge noi dimensiuni acestei *agora*. *Sfera publică* nu este o secvență a spațiului social, ci un proces, un laborator care permite prelucrarea fiecărei participări publice a fiecărui individ/cetățean şi materializarea acestor participări în contribuții la înțelesul public al lucrurilor, care poate fi privit „ca un mod de conviețuire şi integrare socială” (Dobrescu, Bârgăoanu şi Corbu, 2007, p. 206). Ulterior, acest „înțeles public al lucrurilor” poate fasona modul în care anumite entități publice instituționalizate acționează în spațiul public, respectiv de la modelarea discursului, la modelarea deciziilor politice. Diferiți autori (Calhoun, 1992; Murphy III, 2005; Watson şi Hill, 2006; Marcinkowski, 2008) apreciază că *sfera publică* este unul dintre ingredientele esențiale a ceea ce numim astăzi participare publică.

II.1.10. Interes public

Ne aflăm, cu siguranță, în fața celui mai complex termen din seria celor discutați până acum, elementele care îi conferă acest statut fiind, pe de o parte, puternica încărcătură simbolică, acumulată în mai bine de două milenii de când este utilizat, şi,

pe de altă parte, dificultatea de a transpune în practică, de a operaționaliza semnificația sa. Utilizat de multe ori ca sinonim al binelui comun, *interesul public* este, într-o formă sau alta, firul călăuzitor, cel care a condus la constituirea formelor instituționalizate de guvernare, indiferent dacă vorbim despre Republica lui Platon, despre fondarea statelor moderne, începând cu secolul al XIX-lea, sau despre noile forme de guvernare de tip confederativ, puternic modelate de globalizare, care încep să prindă contur în zilele noastre. Marile decizii ale istoriei au fost adoptate sub argumentul *interesului public*, iar mai nou această sintagmă a devenit un cuvânt cheie, o constantă în vocabularul oricărui decident politic, fiecare acțiune politică în parte fiind justificată de *interesul public*. Rămâne însă de clarificat ce este, de fapt, interesul public şi cum se poate stabili o legătură directă între acesta şi diferite măsuri adoptate în spațiul public.

Viziunile celor care s-au aplecat, de-a lungul timpului, asupra termenului *interes public* sunt atât de variate încât baleiază toate ariile cuprinse între două extreme (Lippmann, 1955; Sorauf, 1957; Zarecor, 1959; Daskins, 1965; Benditt, 1973; Oppenheim, 1975; Douglass, 1980; Bardach, 1981; Denhardt şi Denhardt, 2007). Unii consideră *interesul public* un termen fundamental, un reper pentru conduita oricărei persoane care acționează în spațiul public (*perspectiva normativă*), în timp ce alți gânditori se poziționează la cealaltă extremă, ignorând pur şi simplu acest concept (*perspectiva aboliționistă*). Între cele două variabile se află alte două interpretări – *perspectiva dinamică* sau *a procesului*[43], respectiv *perspectiva valorilor împărtăşite* – care vin, într-un fel, să întregească paleta semnificațiilor termenului *interes public*.

Perspectiva normativă nu ne ajută să înțelegem ce este *interesul public*, ci ceea ce ar trebui să fie. Astfel, în 1936, E.

[43] Mai este cunoscută şi sub denumirea de *teoria conflictului politic continuu* (Wildavsky, 1964).

Pendleton Herring[44] aprecia că „interesul public este reperul care ghidează funcționarii publici în aplicarea legii” (Herring, 1936, p. 23), iar, în 1953, Philip Monypenny considera că funcționarii publici „trebuie să urmărească atingerea obiectivelor subsumate interesului public şi nu interesului personal sau de grup” (Monypenny, 1953, p. 441). Această abordare o regăsim pe parcursul secolului trecut şi la alți autori, ca de exemplu C.W. Cassinelli, care vedea, în 1962, *interesul public* ca fiind „cel mai înalt reper etic utilizat în evaluarea acțiunilor politice” (Cassinelli, 1962, p. 46), sau Clarke Cochran care aprecia, în 1974, faptul că „interesul public a devenit un standard etic utilizat în evaluarea politicilor publice şi un obiectiv pe care politicienii trebuie să-l urmărească” (Cochran, 1974, p. 330). Din toate aceste puncte de vedere reiese faptul că *interesul public* trebuie să fie încă de la început diferențiat de interesul individual sau de grup. Este însă *interesul public* în opoziție cu interesul privat sau de grup? Unul dintre primii care au răspuns la această întrebare este Jean-Jacques Rousseau care, în celebra sa lucrare *Contractul Social* (1762), aprecia că *interesul public* este expresia acelor elemente ale intereselor private care se regăsesc la toți indivizii. Cu alte cuvinte, *interesul public* nu

---

[44] E. Pendleton Herring (1903–2004), politolog, scriitor şi înalt funcționar american. A studiat la John Hopkins University unde a obținut şi titlul de doctor în ştiințe politice în 1928. Între 1928 şi 1946 a predat în cadrul Harvard University. În timpul celui de-al Doilea Război Mondial, dar şi după, a îndeplinit numeroase funcții de înaltă responsabilitate, printre care cea de consilier al preşedinților Franklin D. Roosevelt şi Harry S. Truman, respectiv de director al United Nation Atomic Energy Group. Între 1948 şi 1968 a exercitat funcția de preşedinte al American Social Science Research Council. Cercetările sale s-au concentrat cu precădere asupra mecanismelor de guvernare în sistemul politic american, publicând de-a lungul carierei o serie de cărți pe această temă, printre care: *Group Representation in Congress* (1929), *Public Administration and the Public Interest* (1936), *The Politics of Democracy: American Parties in Action* (1940), *Our American Democracy under Arms* (1941).

poate fi construit în detrimentul interesului privat, ci doar în scopul potențării acestuia din urmă.

Perspectiva abolițiostă a prins rădăcini şi s-a dezvoltat chiar în fisurile *perspectivei normative*. Cei care susțin acest punct de vedere pleacă la drum cu o serie de argumente, dintre care merită să fie menționate două. Primul se referă la faptul că nu există decizie cu efecte în spațiul public care să nu afecteze interesele private măcar într-o anumită măsură. Această afirmație este uşor de demonstrat dacă analizăm mecanismele prin care se ajunge să fie validată o anumită decizie publică. Indiferent de gradul de susținere al acesteia, întotdeauna există o opoziție care va fi afectată de dorința majorității, în cazul în care decizia publică/politică este adoptată în urma unor mecanisme democratice. Dacă însă „validarea" deciziei este rezultatul unui grup restrâns, tehnocrat sau dictatorial, atunci este de aşteptat ca opoziția să fie mult mai largă. Prin urmare, există diverse puncte de vedere care, plecând de la argumentul invocat mai sus, converg către ideea că *interesul public* este un interes particular sau de grup care îmbracă haina binelui comun – deci reuşeşte să se impună în spațiul public – prin diferite mecanisme, în funcție de natura sistemul politic. Al doilea argument care merită să fie reținut este cel legat de capacitatea de a măsura sau surprinde, cu instrumente ştiințifice, dimensiunea *interesului public*. Cum acest lucru nu a putut fi realizat până acum, susținătorii *perspectivei aboliționiste* consideră că este inutil să ne mai aplecăm asupra acestui subiect (Schubert, 1960; Oppenheim, 1975; Bardach, 1981).

Perspectiva dinamică sau *a procesului* este susținută în general de cei care sunt interesați de fenomenul politic în ansamblul său şi mai puțin de un anume moment din viața unui spațiu social. Plecând de la această idee, toată discuția despre *interesul public* este recalibrată. În noua perspectivă, nu ne mai interesează ce este *interesul public*, ci cum se ajunge la agregarea acestuia. Astfel, se poate trage concluzia că, într-un spațiu democratic, *interesul public* este de fapt rodul interacțiunilor

dintre fiecare membru al comunității, proces în care comunicarea joacă un rol foarte important. Fiecare individ în parte apelează, în mod legitim, la instrumentele pe care democrația i le pune la dispoziție pentru a promova propriul interes. Ceea ce rezultă este o pluralitate de interese, care, la un moment dat, va cristaliza în mai multe puncte de vedere concurente, unele dintre acestea fiind preluate şi asumate de structuri instituționalizate, ca de exemplu partide politice, organizații non-guvernamentale, sindicate, mass-media etc., pentru a fi promovate în spațiul public şi, eventual, validate ca puncte de vedere de *interes public* (Sorauf, 1957; Wildavsky, 1964; Denhardt şi Denhardt, 2007).

Perspectiva valorilor împărtăşite este o dezvoltare a abordării prezentate anterior (Sorauf, 1957; Denhardt şi Denhardt, 2007). Evident, este foarte important mecanismul utilizat pentru a extrage *interesul public* din conjugarea sau disjungerea intereselor individuale ale cetățenilor, dar acest mecanism – iar în cazul de față este vorba despre mecanismul politic – va deveni funcțional numai dacă cei care îl populează împărtăşesc anumite valori. Cu alte cuvinte, înainte de a parcurge traseul selecției *interesului public*, trebuie împărtăşită ideea binelui comun, care trebuie să se regăsească nu numai la cetățeni, dar şi la cei care se ocupă de administrarea treburilor publice. În opinia lui Frank J. Sorauf (1957), binele comun poate fi foarte simplu tradus în valori, idei şi principii care au de-a face cu morala, eficiența şi eficacitatea, justiția, tradiția etc. Regăsim şi aici comunicarea publică, ca agent de propagare şi consolidare a valorilor, ideilor şi principiilor care asigură fundația unei comunități. Şi în acest caz, comunicarea publică poate îmbrăca forme diverse, de la dezbaterile în interiorul comunităților pe marginea temelor de interes, la forme mult mai penetrante, ca educația, cultura, mass-media etc. Prin urmare, această abordare invocă, într-un fel, ideea potrivit căreia definirea *interesului public* nu este rezultatul aplicării unor proceduri, ci este un proces în care vor fi prelucrate poziții în bună măsură predeterminate istoric,

cultural şi social. Fiecare comunitate are o amprentă care va influența paradigma în care vor fi plasate opțiunile acesteia pentru viitor.

Cu excepția perspectivei aboliționiste, care neagă validitatea termenului *interes public*, celelalte trei modele utilizează câteva premise comune şi anume: *(i)* procesul de identificare a *interesului public* este unul continuu, societatea în ansamblu fiind într-o permanentă frământare în vederea identificării acestui obiectiv; *(ii)* deşi se utilizează singularul – *interesul public* –, se poate accesa la fel de bine forma plural – *interese publice* –, o societate fiind în situația de a da răspunsuri nu numai unei singure probleme, ci mai multora în acelaşi timp; *(iii)* chiar dacă acțiunile individuale pot avea elemente de iraționalitate în numirea uneia sau alteia dintre direcțiile posibile, în ansamblu, procesul de identificare a interesului comun este unul rațional; *(iv)* orice comunitate are un mecanism instituționalizat de definire a interesului comun, chiar dacă acest mecanism este contestat sau, uneori, chiar înlocuit.

În încheierea acestei secțiuni revenim la un autor deja cunoscut, Walter Lippmann. În 1955, Lippmann publica o carte intitulată *The Public Philosophy*, un eseu conceput ca un protest la adresa practicilor politice care se îndepărtează de principiile democratice, ca o reacție de respingere a administrației republicane, condusă la acel moment de preşedintele Dwight D. Eisenhower[45], pe care el o considera departe de a fi capabilă să servească interesul american al acelor vremuri. Lippmann tratează problema guvernării şi a responabilităților pe care politicienii trebuie să le manifeste atunci când îşi asumă rolul de lider. Cum o astfel de problematică nu poate fi concepută în afara mecanismului de adoptare a deciziilor politice şi a raportului dintre aceste decizii şi publicul larg, autorul tratează în unul dintre capitolele primei secțiuni tema *interesului public* şi

[45] Dwight D. Eisenhower (1890–1969), al 34-lea preşedinte al Statelor Unite ale Americii. A exercitat două mandate în perioada 1953–1961.

a mecanismelor dezvoltate în jurul acestui concept. Astfel s-a născut o încadrare teoretică memorabilă, care a marcat evoluția ulterioară a conceptului. Lippmann considera că *interesul public* este „ceea ce oamenii ar alege dacă ar vedea clar, deci rațional, acționând dezinteresați şi binevoitori” (Lippmann, 1955, p. 42). Adaugă faptul că întregul proces prin care se încearcă identificarea *interesului public* este unul rațional, numit sugestiv de autor „ecuația realității” (Lippmann, 1955, p. 43).

II.2. TEORII ALE PUBLICURILOR

Am văzut mai sus că fiecare organizație, în funcție de dimensiunea sa, domeniul în care îşi desfăşoară activitatea, poziționarea geografică, politicile pe care le promovează etc., are un anumit *public*, înțelegând prin acest termen orice „grup uman, format din indivizi aflați la distanță unii de alții, care se caracterizează prin atitudini şi opinii comune şi prin continuitatea ideilor şi valorilor sociale” (Septimiu Chelcea, 1998, p. 477). De asemenea, am menționat în capitolele de mai sus faptul că, deşi acest cuvânt este utilizat gramatical corect – atât în limba română, cât şi în limba engleză – la singular, practica ne arată că organizațiile nu comunică cu un singur public, respectiv cu un public general, ci cu mai multe categorii de public. Acest lucru justifică, într-o anumită măsură, utilizarea pluralului *publicuri* în detrimentul singularului, care este insuficient pentru a include diversitatea de situații şi de parteneri cu care se confruntă o organizație. De asemenea, am reținut şi faptul că legătura dintre fiecare tip de public în parte şi organizație este una mediată de o anumită specificitate, aceasta stând la baza tipologizării publicurilor. Identificarea publicurilor este, prin urmare, condiționată de identificarea acestor specificități.

În pofida acestor clarificări teoretice, persistă, totuşi, anumite întrebări, cu precădere acelea care vizează capacitatea de

operaționalizare a conceptelor, prezentate mai sus, de către organizațiile care se confruntă zilnic cu diferite categorii de public, de care sunt conştiente sau nu. Lista întrebărilor este lungă: „Care sunt categoriile noastre de public?”; „Cum reuşim să le identificăm?”; „Odată identificate, cum reuşim să gestionăm relația cu categoriile de public?”; „Cum comunicăm cu fiecare categorie de public în parte?”, „Există o dinamică a publicurilor?”; „Dacă da, care sunt factorii care determină această dinamică?” etc. Evident, nu există o singură variantă de răspuns pentru aceste întrebări, soluțiile fiind puternic dependente de o serie de factori care țin, în principal, de profilul organizației şi de mediul în care aceasta activează. În secțiunile care urmează vor fi aduse în discuție o serie de instrumente/modele prin care se pot identifica cele mai potrivite răspunsuri la întrebările deja formulate.

II.2.1. Tipologizarea/segmentarea publicurilor

Încercările de a clasifica publicurile în funcție de anumite criterii şi de a construi o *hartă a partenerilor unei organizații* – înțelegând aici prin organizație inclusiv statul sau cel/cei care exercită puterea statală – nu sunt deloc de dată recentă. Întâlnim astfel de analize în lucrările lui Aristotel, Toma d’Aquino, Niccolò Machiavelli, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, Alexis de Tocqueville, Karl Marx sau Max Weber, pentru a menționa doar câțiva dintre autorii clasici care s-au aplecat, în studiile lor, asupra societății în ansamblu şi actorilor săi. Cu toate acestea, discuțiile mai aprofundate despre tipologizarea/segmentarea publicurilor prind contur numai către sfârşitul secolului al XIX-lea şi, ulterior, pe parcursul secolului XX, odată cu dezvoltarea sociologiei, a psihologiei sociale, a ştiințelor comunicării, a ştiințelor economice, a managementului etc., şi a metodelor de cercetare corespunzătoare acestor ştiințe. Toate aceste evoluții au determinat o analiză mai atentă a entităților sociale care pot interacționa cu organizația la un moment dat. Astfel, au apărut metodele de tipologizare/segmentare a publicurilor, ca o nevoie

a organizațiilor de a înțelege mai bine mediul în care activează şi actorii care compun acest mediu (Anastasiu, 1998; Rotariu, 1998; Turk, 2000; Grusky, 2000; Adams şi Dyson, 2007).

Metodele utilizate în comunicarea publică pentru identificarea categoriilor de public asociate unei organizații s-au dezvoltat nu în opoziție cu metodele sociologice, de marketing etc., ci în completarea acestora. Ceea ce aceste metode au adus nou este analizarea relației cu un anumit tip de public în raport cu o anumită problemă şi în funcție de o anumită specificitate. Cu alte cuvinte, dacă în sociologie sunt utilizate, ca indicatori de segmentare, elemente ce țin de vârstă, rasă, domiciliu, educație, statut social etc., în comunicarea publică se adaugă *natura relației* pe care acel public ar putea să o aibă sau o are deja cu organizația. Astfel, se dezvoltă o serie de criterii de tipologizare a publicurilor unei organizații, criterii care, aplicate separat sau împreună, pot conduce la conturarea *hărții publicurilor unei organizații*. Trebuie menționat încă de la început faptul că nu există un singur instrument de investigare a publicurilor şi nici nu există o listă completă a acestor instrumente. Ceea ce redăm mai jos reprezintă doar câteva dintre cele mai utilizate metode de identificare a publicurilor generale ale organizațiilor. Fiecare organizație, însă, trebuie să analizeze ce metode va folosi, să-şi adapteze metodele şi, dacă se impune, să inoveze pentru a fi cât mai aproape de răspunsurile pe care le urmăreşte. Numai în acest mod se poate ajunge la identificarea publicurilor specifice ale unei organizații.

Un prim element care poate fi folosit în procesul de segmentare a publicului este acela al poziționării spațiale a indivizilor în raport cu o organizație. De aici şi distincția dintre *(i) publicul intern*, format din persoane care împărtăşesc aceeaşi identitate instituțională, respectiv salariați, manageri, acționari, consilieri etc., şi *(ii) publicul extern*, format din totalitatea persoanelor şi instituțiilor aflate în afara organizației, respectiv clienți, furnizori, agenții guvernamentale etc. (Bernstein, 1984; Coman, 2000; Newsom *et al.*, 2004).

O clasificare de acest tip este considerată de anumiți specialişti mult prea generală. Cu siguranță că observația poate fi pertinentă, cel puțin într-o anumită măsură, mai ales dacă se are în vedere componenta a doua, respectiv publicul extern, care poate cuprinde tot ceea ce este dincolo de granițele unei organizații – dar care se află, totuşi, într-un anume tip de relație cu o organizație –, ceea ce face aproape inutilizabil acest instrument. Cu toate acestea, clasificarea de mai sus are o anumită semnificație. Orice proces de identificare a publicurilor unei organizații va pleca de la o distincție de bază şi va pune accent pe unul sau mai multe elemente. În acest caz, accentul cade pe existența unui *public intern*. Cu alte cuvinte, organizația nu este o unitate indivizibilă, ea este o entitate organică, structurată în interior în baza unei logici care urmează obiectivele instituției, iar procesul de comunicare trebuie să înceapă din interior. Această observație vine pe fondul în care, în general, organizațiile neglijează comunicarea internă, ceea ce, de cele mai multe ori, poate atrage costuri semnificative chiar pentru organizație, cercetările demonstrând că primul agent de promovare/comunicare al unei organizații trebuie şi poate să fie chiar angajatul.

În 1984, David Bernstein, un cunoscut autor britanic şi practician în domeniul comunicării publice, în cartea sa *Corporate Image & Reality. A Critic of Corporate Communication*, trata problema publicului intern într-un capitol distinct. În cadrul acestui capitol el sublinia faptul că există cel puțin trei argumente pentru a investi în comunicarea internă. Primul este legat de faptul că o organizație nu îşi va atinge obiectivele asumate decât dacă întreaga echipă care formează organizația respectivă cunoaşte în detaliu şi îşi asumă aceste obiective. Al doilea argument este legat de capacitatea fiecărui angajat în parte de multiplicare a mesajului organizației către exterior. Cu alte cuvinte, fiecare angajat poate fi un purtător de cuvânt al organizației. Al treilea argument este construit pe un raționament logic, dar şi pe experiența autorului în spațiul public: nu

poți fi un bun comunicator cu mediul extern dacă nu reuşeşti să asiguri o bună comunicare cu proprii tăi angajați.

Caseta 3: Publicul intern ca agent de multiplicare a mesajului
Să presupunem că o companie *Co.* are 5.000 de angajați. De asemenea, să presupunem că fiecare angajat are 20 de prieteni, iar fiecare prieten, la rândul său, are alți 20 de prieteni. În acest caz, audiența primară a celor 5.000 de angajați ai firmei *Co.* poate ajunge la 100.000, în timp ce audiența secundară poate ajunge la 2.000.000. Validitatea acestui calcul teoretic a fost demonstrată de studiile de piață. Astfel, în 1983, firma de cercetare MORI[46] a studiat modul în care publicul din Marea Britanie se raportează la anumite companii şi dacă există vreo corelație între acest indicator şi natura surselor de informații cu privire la compania în discuție. Din această analiză a rezultat că, în marea majoritate a cazurilor, cei care au informații despre companie de la persoane aflate în apropierea acesteia – de exemplu, angajați sau cunoscuți ai angajaților – au tendința să se raporteze pozitiv la compania respectivă decât cei care îşi culeg informațiile din mass-media, diferențele fiind de 12% – 14% . Sursa: traducere şi adaptare după David Bernstein (1984), pp. 86-87.

Orice membru al publicului intern poate fi regăsit şi în publicul extern, unde va juca un alt rol. Această interferență este de fapt rezultatul schimbării specificității: dacă apartenența sau nu la o organizație este înlocuită cu o altă specificitate, atunci indivizii se vor reaşeza după o nouă formulă, care va conduce la alte categorii de public. Problema poate fi privită şi din perspectiva teoriei matematice a mulțimilor, un individ putând fi membru al unuia sau mai multor publicuri – considerând fiecare public o mulțime matematică –, în timp ce un altul poate să nu aparțină niciunuia dintre acestea (situație mai puțin probabilă).

[46] MORI – astăzi Ipsos MORI – este una dintre cele mai cunoscute firme de cercetare din Anglia, cu o experiență de peste 60 de ani în analizele de piață în domeniile publicitate, marketing, sociologie, politologie, management etc. (http://www.ipsos-mori.com/).

Mai mult chiar, dacă se menține aceeaşi specificitate, de exemplu cea a apartenenței la organizație, în timp conținutul acestor mulțimi matematice/publicuri se va schimba, eliminând anumite elemente componente pentru a integra altele. Din această dinamică vor rezulta submulțimi sau mulțimi noi, respectiv publicuri noi.

Pentru a înțelege mai bine distincția *public intern/public extern*, dinamica sa şi interferența cu alte tipologii, să exemplificăm această teorie în cazul unei organizații, luând ca exemplu o universitate. Aplicând criteriul apartenenței la organizație, vom avea un public intern format din: studenți, profesori, personal administrativ etc., şi un public extern format din: comunitatea locală, structuri administrative locale şi centrale (primărie, consiliul local, ministere, organe de ordine), organizații non-guvernamentale, agenți economici, parteneri etc. Studenții care au domiciliul în localitatea *X* în care funcționează universitatea fac parte, în acelaşi timp, din două categorii de public: în calitate de studenți, fac parte din publicul intern, în calitate de locuitori ai localității *X*, fac parte din publicul extern. În cazul unui profesor ai cărui copii studiază la aceeaşi universitate, acesta va face parte din mai multe categorii şi subcategorii de public: ca profesor, va fi un membru al publicului intern, ca locuitor al localității *X*, va fi membru al publicului extern, ca părinte al unui student la universitate, va fi membru al unei anumite subcategorii a publicului extern, respectiv acea subcategorie care beneficiază direct sau indirect de serviciile academice ale universității. În anumite universități, copiii angajaților beneficiază de politici speciale în ceea ce priveşte taxele. Dacă în exemplul nostru luăm în calcul şi acest aspect, atunci profesorul, care este şi părinte, va fi inclus într-o nouă subcategorie a publicului intern, aceea a angajaților care, pe lângă beneficiile financiare lunare, se bucură de un important sprijin din partea organizației prin reducerea taxelor de şcolarizare. Privind *harta publicurilor universității* dintr-o perspectivă dinamică, vom identifica noi categorii de public. De exemplu, după absolvire, studentul nu

va mai face parte din publicul intern. El rămâne, totuşi, pe hartă şi devine un public extern cu o raportare specială la universitate.

După cum am văzut mai sus, o abordare simplistă nu acoperă realitatea, în timp ce o abordare care ia în calcul toate elementele practice, toate combinațiile posibile, poate duce la liste interminabile de publicuri, ceea ce va îngreuna gestionarea acestora. Discuțiile specialiştilor din ultimii ani s-au concentrat pe identificarea acelor instrumente care să permită o segmentare rapidă a publicurilor, o radiografie cât mai exactă a tipurilor de interacțiuni pe care organizația le are sau trebuie să le aibă cu mediul în care activează dar, în acelaşi timp, să fie uşor de operaționalizat. Vom vedea mai jos şi alte puncte de vedere.

Pentru Fraser P. Seitel (2004), identificarea publicurilor unei organizații se poate face combinând simultan mai multe criterii:

(i) *intern* şi *extern* – publicurile interne se află în interiorul organizației, publicurile externe sunt reprezentate de acele grupuri care sunt legate direct de organizație (presă, administrație, instituții de învățământ, clienți, comunitate etc.). În acest caz, distincția dintre diferitele categorii de public se face în funcție de poziționarea spațială;

(ii) *primar*, *secundar* şi *marginal*[47] – distincția se face în funcție de aportul pe care anumite categorii de public îl pot avea în sprijinirea sau influențarea politicilor organizației. De exemplu, în cazul universităților din România, dacă ne referim la procesul de reglementare – aceasta fiind, în acest caz, specificitatea relației dintre organizație şi publicurile sale –, multe dintre politicile instituțiilor de învățământ superior pot fi sprijinite prin deciziile administrative ale ministerului de resort. Prin urmare, Ministerul Educației şi Cercetării intră în categoria publicului primar. Comisiile de specialitate din Camera Deputaților şi Senat, precum şi

[47] Această tipologie a fost utilizată pentru prima dată de Lawrence W. Nolte în 1974.

plenul acestor organisme ale statului, ar putea să intre în categoria publicurilor secundare, deoarece procesul de legiferare, pe de o parte, nu este unul continuu şi, pe de altă parte, atunci când are loc, de cele mai multe ori este mediat, ministerul, presa, sindicatele, liderii de opinie jucând un rol important în această mediere. Alte categorii de public, mai puțin interesate de procesul legislativ sau de reglementare a modalităților de funcționarea a universităților, pot fi considerate publicurile marginale;

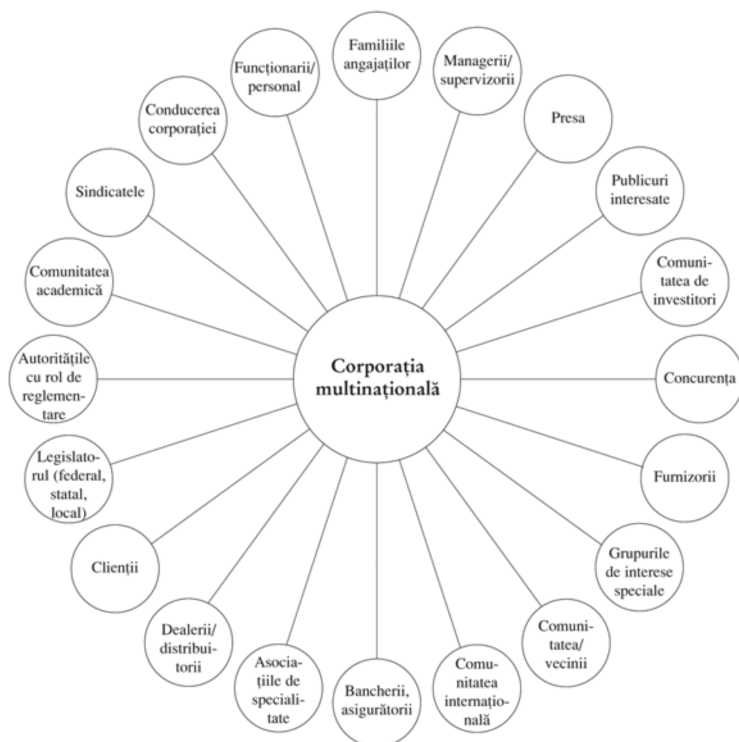
(iii) *tradițional* sau *viitor* – această categorie are în vedere dinamica oricărui proces de relaționare. Anumite legături deja constituite, tradiționale, se pot atenua pentru a permite constituirea altora noi sau, dimpotrivă, se pot menține în paralel cu dezvoltarea altora noi. Relația cu angajații este una dintre componentele de bază ale oricărui act managerial. Aceleaşi standarde manageriale obligă însă la constituirea unor legături cu acele categorii de public care pot fi potențiali angajați (de exemplu, studenți sau angajați ai unor organizații concurente);

(iv) *sprijinitori*, *oponenți* sau *neutri* – atitudinea față de organizație este elementul care contribuie la diferențierea publicurilor. Distincția este absolut necesară, mai ales în cazul organizațiilor care sunt direct dependente de sprijinul publicurilor. O astfel de situație o întâlnim cu precădere în cazul partidelor politice, succesul lor electoral fiind în mare măsură condiționat de modul în care reuşesc să-şi echilibreze raporturile cu cele trei categorii de public.

Combinând aceste categorii, Fraser P. Seitel consideră că se poate ajunge la conturarea *hărții publicurilor cheie* ale unei organizații. Evident, aceste hărți vor fi individualizate pentru fiecare organizație în parte. De exemplu, în cazul unei corporații multinaționale se pot identifica douăzeci de publicuri-cheie: *(i)* presa – *press*; *(ii)* publicurile implicate – *stakeholders*; *(iii)* comunitatea investitorilor – *investiment community*; *(iv)* concurența

– *competitors*; *(v)* furnizorii – *suppliers*; *(vi)* grupurile de interes speciale – *special interest groups*; *(vii)* comunitățile învecinate – *community neighbors*; *(viii)* comunitatea internațională – *international community*; *(ix)* băncile şi firmele de asigurare – *bank, insurers*; *(x)* asociații de specialitate – *trade association*; *(xi)* distribuitorii – *dealers/distributors*; *(xii)* clienții – *customers*; *(xiii)* organele legislative federale, statale, locale – *federal, state, local legislators*; *(xiv)* autoritățile cu rol de reglementare – *regulatory authorities*; *(xv)* comunitatea academică – *academic community*; *(xvi)* sindicatele – *labor union*; *(xvii)* conducerea corporației – *board of directors*; *(xviii)* funcționarii/personal – *clerical employees*; *(xix)* familiile angajaților – *employees families*; *(xx)* managerii – *managers, supervisors*.

Figura 3: Harta publicurilor-cheie ale lui Seitel (2004, p. 8)



Am văzut mai sus o serie de tipologii ale publicurilor. Cu excepția uneia singure, care se bazează pe tipul de comportament (tipologia *sprijinitori*, *oponenți* sau *neutri*), toate celelalte au fost construite plecând de la elemente care nu i-au în calcul atitudini, ci elemente de natură descriptivă, ca de exemplu poziționarea spațială (tipologia *intern*/*extern*), poziționarea temporală (*tradițional* sau *viitor*), probabilitatea frecvenței interacțiunilor, aici fiind vorba, în fond, de o expresie a dependențelor dintre organizație şi public (tipologia *primar*, *secundar* şi *marginal*), sau rolul social asumat de public în raport cu organizația (angajat – *publicul intern*; jurnalist – *publicul mass-media*; vecin – *publicul local*; politician – *publicul autorități* etc.). Aceste tipuri de poziționare sunt importante. Ele ne pot ajuta să încadrăm natura temelor/problemelor care ar putea să facă obiectul comunicării unei organizații cu publicurile sale. La fel de important este, însă, să aprofundăm modul în care ar putea să reacționeze publicul în raport cu o organizație, în speță să studiem atitudinile probabile ale publicurilor. Iată de ce studiile lui James E. Grunig, renumit profesor american în domeniul comunicării sociale şi al relațiilor publice, realizate în anii ‘80, au relevanță în raport cu tema noastră. Analizând problematica publicurilor şi a metodologiilor de clasificare, James E. Grunig s-a aplecat asupra corelațiilor care ar putea să existe între anumite teme de interes public (ca de exemplu: poluare, dispariția unor specii animale, utilizarea resurselor minerale etc.) şi tipul de comportament al publicurilor. Plecând de la această idee, James E. Grunig a derulat o serie de cercetări din care a desprins patru categorii majore de comportament, care pot fi utilizate pentru a segmenta publicul în tot atâtea tipuri:

(i) *publicul tuturor problemelor* – acest tip de public este foarte activ, implicându-se în toate dezbaterile care au loc în spațiul public;

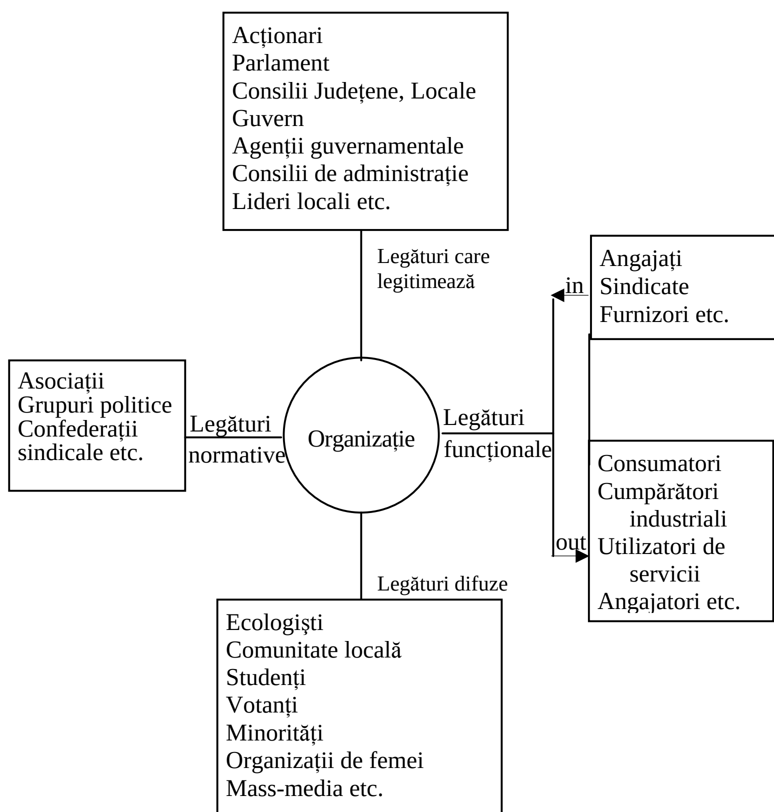
(ii) *publicul apatic* – nu este interesat de ceea ce se întâmplă în spațiul public, prin urmare nu reacționează;

(iii) *publicul unei singure probleme* – este de regulă rezervat în a acționa public, dar poate să devină foarte activ dacă temele aflate în dezbatere publică ating o arie de care este interesat în mod special;

(iv) *publicul problemelor fierbinți* – reprezintă acel tip de public dispus să aibă o atitudine publică numai dacă problema aflată în discuție este de maximă actualitate şi cu un impact larg la nivelul comunității/regiunii/statului respectiv.

Un an mai târziu de la dezvoltarea acestei tipologii, James E. Gruning, în colaborare cu Todd Hunt, a publicat *Managing Public Relations*, unul dintre cele mai apreciate cursuri universitare în domeniul relațiilor publice. În cadrul acestui volum, cei doi autori reiau problema publicurilor şi a modalităților prin care se poate ajunge la segmentarea lor. De data aceasta, construcția teoretică pleacă de la noțiunea de *legătură sistemică*, dezvoltată de Milton J. Esman (1972) şi William H. Evan (1976). Utilizând principiile şi conceptele teoriei sistemelor, acest model dezvoltă ideea de interdependență între sub-sistemele sistemului, prin analiza mai atentă a naturii legăturii dintre componentele sistemului. Astfel, potrivit lui Esman, legăturile pot fi de patru tipuri şi anume: *(i)* legături care legitimează (*enabling linkages*); *(ii)* legături de tip funcțional (*functional linkages*), la rândul lor clasificate în *(ii-a)* intrări (*input*) şi *(ii-b)* ieşiri (*output*); *(iii)* legături normative (*normative linkages*); *(iv)* legături difuze (*diffused linkages*). Grunig şi Hunt consideră că pot folosi acest raționament pentru a ajunge la publicurile unei organizații. Ceea ce este utilizat de această dată pentru a clasifica publicurile este chiar natura legăturii sistemice. Astfel, se ajunge la următoarea tipologie, reprezentată schematic în Figura 4.

Figura 4: Legăturile sistemice ale unei organizații (Grunig şi Hunt, 1984, p. 141)



(i) legături care legitimează/facilitează (*enabling linkages*) – sunt construite cu publicuri care au dreptul legal de a reglementa funcționarea unei organizații, de a decide asupra resurselor şi de a controla activitatea acesteia. Astfel, în această categorie pot intra acționarii, parlamentul, alte entități cu drept de legiferare/reglementare la nivel local (ca de exemplu, consilii județene, consilii locale etc.), guvernul şi alte agenții guvernamentale cu drept de reglementare, consilii de administrație, lideri locali etc.;

(ii) legături de tip funcțional (*functional linkages*) – sunt dezvoltate cu acele publicuri care permit funcționarea organizației. Aşa cum am văzut, la rândul lor, acestea sunt clasificate în *(ii-a)* intrări (*input*), iar aici putem avea angajați, sindicate, furnizori, şi *(ii-b)* ieşiri (*output*), iar în acest caz discutăm despre consumatori, cumpărători industriali, utilizatori de servicii, angajatori ai absolvenților, în cazul în care organizația este o universitate, etc.;

(iii) legături normative (*normative linkages*) – vizează relațiile cu publicuri similare organizației, care se pot realiza fie direct (o firmă de turism colaborează cu o altă firmă de turism), fie prin intermediul unor asociații de profil. În această categorie de publicuri putem avea asociații, grupuri politice, confederații sindicale etc. Rațiunea existenței unei astfel de legături sistemice ține în general de nevoia de a trata probleme comune într-o manieră bazată pe colaborare;

(iv) legături difuze (*diffused linkages*) – se referă la acele categorii de publicuri care, deşi au un statut instituționalizat destul de bine formalizat, pot exercita presiuni asupra organizației, cu deosebire în momentele în care organizația are un anumit grad de vulnerabilitate de natură legală, morală etc. În această categorie sunt identificate următoarele publicuri: ecologişti, comunitatea locală, studenți, votanți, minorități, organizații de femei, mass-media etc.

În 2005, utilizând acelaşi aparat teoretic, Ronald D. Smith dă o altă interpretare legăturilor sistemice ale unei organizații. Astfel, el renunță la legăturile difuze şi la cele normative, consideră legăturile funcționale, de tip *in* şi *out*, ca legături distincte şi introduce un nou tip de legătură sistemică – *limiters* –, cea care limitează organizația să-şi atingă obiectivele. În *Caseta 4* este prezentată tipologia publicurilor, văzută de Smith.

Caseta 4:
O tipologie a publicurilor – Ronald D. Smith

Iată, mai jos, câteva exemple de categorii de publicuri asociate diverselor tipuri de situații din aria relațiilor publice sau a comunicării de marketing.

Clienți

Ocazionali/Regulați
Actuali/Potențiali/Foşti
Oportunişti/Fideli
Vârstă, Etnie, Putere de cumpărare sau alte variabile
Membri/Întâmplători
Clienți secundari
Alte grupuri de interese

Producători

Angajați/Voluntari
Veterani/Novici
Voluntari: leadership/suport public
De linie/staff administrativ
Management/Non-management
- Management: superior/median
- Non-management: Supervizori/Staff/ Întreținere/Producție/în uniformă

Patronat/Sindicate
Familii/Pensionari
Investitori/Acționari
Donatori/Fundații/Finanțatori
Actuali/Potențiali/Foşti

Publicuri care legitimează / Facilitatori

Lideri ai comunității (Administrație/ Profesii/ Afaceri/ Sindicate/ Educație/ Religie/ Etnie)
Organizații comunitare (Servicii/ Profesii/ Religie/ Social/ Etnie/ Cultură/ Politică/ Mediu/ Activism civic)
Asociații industriale/ Agenții regulatoare
Instituții (Agenții) de acreditare
Experți/ Consultanți/ Analişti
Organizații guvernamentale:
- Locale/Centrale
- Alese/Numite
- Legislativ/Executiv/Judecătoresc

Staff/Consiliere/Comisii/Departamente
Diplomație: Ambasade/Consulate
Militare/Civile
Media: Locale/ Regionale/ Naționale/ Internaționale
Specializate: profesionale/ finaciare/ de consum/ religioase/ etnice/ comerciale/ de opinie/ academice
Distribuție: Generală/ Limitată/ Restricționată
Presa scrisă/ Radio-TV/ Computer
Presa scrisă: ziare/reviste/publicații informative
Ziare: cotidiane/ non-cotidiane
Electronice: Televiziune/Radio
- Televiziune: Emisie terestră / prin cablu
- Radio: AM/FM; Comerciale/Publice

Computer: *news groups* / site-uri web

Limitatori

Competitori
Oponenți
Activişti

Sursa: Ronald D. Smith (2005), p. 47.

II.2.2. Roata lui Bernstein

Dezvoltarea tipologiilor publicurilor, începută în această manieră de Gustave Le Bon, în urmă cu mai bine de un secol, a continuat şi s-a dezvoltat în sensul indicat de chiar actul de comunicare publică, aşa cum a fost el descris inițial de Shannon şi Weaver (1949/1964) şi ulterior de alți teoreticieni ai ştiințelor comunicării. Cu alte cuvinte, pentru o organizație (emițătorul), nu este suficient să identificăm publicul (receptorul), dar trebuie să identificăm canalul de comunicare cel mai potrivit şi să aşezăm întregul proces într-un context.

Britanicul David Bernstein (1984) a conceput un model de identificare a publicurilor unei organizații, model cunoscut în literatura de specialitate sub numele *Roata lui Bernstein*, care pleacă de la principiile de bază ale modelului comunicării a lui Shannon şi Weaver. Aşa cum se poate observa în Figura 5, modelul conține trei elemente majore:

(i) *organizația* – emițătorul –, dispusă în *centrul* roții (*hub*) şi definită în funcție de domeniul de activitate, respectiv de localitatea / regiunea / țara de origine în care aceasta îşi are sediul – toate acestea asigură contextul în care organizația activează;

(ii) *tipurile de public* – receptorii r_1 – r_n –, dispuse pe circumferința externă a roții, sub forma unor segmente;

(iii) *canalele de comunicare*, dispuse în acest model sub forma unor *spițe* (*spokes*) care fac legătura între organizație şi categoriile sale de public.

Figura 5: Roata lui Bernstein (Bernstein, 1984, pp. 117-125; Gregory, 2004, pp. 59-60)



Autorul a identificat nouă tipuri standard de public şi nouă tipuri standard de canale de comunicare (spițe), pe care le prezentăm în cele ce urmează.

Tipurile de public:

(i) *mass-media (media)* – locală, regională, națională sau internațională, presă scrisă, radio sau televiziune, presă de specialitate (specifică domeniului în care activează organizația) etc.;

(ii) *guvern* (*government*) – local, național sau supranațional[48];

(iii) *instituții financiare* (*financial*) – bănci sau alte instituții care administrează fonduri de investiții, lideri de opinie în domeniul financiar-bancar, ca de exemplu analişti sau jurnalişti;

(iv) *clienți* (*customers*) – cei care primesc produsele şi serviciile organizației, pentru care pot plăti (direct sau indirect) sau nu. Clienții pot fi interni (din interiorul organizației) sau externi, iar opțiunea de a avea statutul de client poate fi una individuală sau poate fi o decizie administrativă;

(v) *publicul general* (*general public*[49]) – oricine are un interes legat de organizație, incluzând aici potențiali sau foşti angajați ori clienți sau orice altă persoană care poate influența decizii sau opinii despre organizație;

(vi) *publicul intern* (*internal*) – fiecare angajat în parte sau asociațiile profesionale ori sindicatele, care sunt împuternicite să reprezinte angajații în raport cu patronatul;

(vii) *publicul local* (*local*) – comunitatea locală, incluzând aici şi membri ai altor categorii de public, de exemplu angajații, media locale sau administrația locală;

(viii) *grupurile de influență* (*influenting groups*) – grupurile de presiune, grupuri de voluntari, asociații profesionale, camere de comerț, grupuri politice, orice alte tipuri de asociații, care pot avea o influență asupra opiniei publice sau în luarea unei decizii ce afectează organizația;

(ix) *parteneri* (*the trade*) – parteneri comerciali, de servicii sau distribuție, parteneri de proiecte etc.

---

[48] Vezi exemplul Uniunii Europene.

[49] Mai mulți autori (Grunig şi Hunt,1984; Newsom *et al.*, 2004) consideră că termenul *public general* este atât de vag încât el nu are utilitate practică. În schimb, se acceptă ideea că ar putea să existe un public încă nestructurat.

Canalele de comunicare:

(i) *relații media* (*media relations*) – comunicate de presă, conferințe de presă, interviuri, vizite de documentare pentru jurnaliști sau alte modalități prin care presa poate fi informată asupra activității organizației;

(ii) *întâlniri tête-à-tête sau în grupuri restrânse*, relații directe (*personal presentation*) – modalități de a comunica cu grupuri restrânse de public;

(iii) *prezentări* (*impersonal presentation*) – video, multimedia, expoziții etc.;

(iv) *produse sau servicii* (*product or service*) – acestea sunt purtătoare de mesaj; calitatea, designul, prețul etc., sunt elemente care pot influența modul de raportare a publicului la firma/organizația respectivă;

(v) *materiale tipărite* (*literature*) – pliante, broşuri, ghiduri, buletine informative, reviste, jurnale, manuale, rapoarte anuale etc. Importante sunt nu numai mesajele scrise, dar şi forma de prezentare a acestor materiale (design, calitatea hârtiei, calitatea tiparului etc.);

(vi) *elemente standard de identificare* (*permanent media*) – sigla, antetul, uniformele angajaților, maşinile utilizate, chiar şi arhitectura clădirilor pot fi elemente care reflectă stilul şi personalitatea organizației;

(vii) *reclama* (*advertising*) – poate să transmită mesaje despre organizație de tipul „Iată ce suntem noi, iată ce putem face noi pentru tine, iată ce gândim noi!";

(viii) *corespondența* (*corespondence*) – modul şi stilul în care se realizează corespondența (scrisorile, faxurile, e-mail-urile) adesea pot da mult mai multe indicii despre o organizație decât s-ar putea crede;

(ix) *punctele de desfacere a produselor/serviciilor* (*point of sale*) – sunt folosite în general pentru prezentări, oferte speciale, competiții etc.

Există două modalități diferite de a utiliza acest model. Primul, în care se consideră că pentru fiecare tip de public există un canal specific sau preferențial de comunicare, prin urmare întregul tablou este static. De exemplu, pentru a comunica cu *mass-media* este de preferat să se folosească canalul *relații media*. A doua variantă este aceea de a privi modelul dintr-o perspectivă dinamică. Astfel, oricărui tip de public i se poate asocia oricare dintre cele nouă canale de comunicare. Prin urmare, pentru a comunica cu publicul *mass-media*, putem utiliza şi alte canale, ca de exemplu *materiale tipărite* sau *corespondența*. În acest caz, din combinarea celor nouă canale de comunicare cu cele nouă tipuri de public rezultă 81 de variante, adică tot atâtea instrumente de lucru puse la dispoziția practicianului în relații publice. Cum, însă, fiecare public poate fi divizat în mai multe subcategorii, iar canalele de comunicare specifice pot fi şi ele de mai multe tipuri, numărul de opțiuni este, în fapt, mai mare de 81.

Roata lui Bernstein prezintă o serie de avantaje, dintre care reținem în acest moment patru. Primul este acela că ajunge la o anumită tipologie a publicurilor, pe care, de altfel, o consideră adaptabilă fiecărei organizații în parte, aşezând organizația în context. *Hubul* conține acele elemente minime pentru a înțelege organizația în mediul în care activează. Al doilea avantaj al acestei tipologii este acela că identificarea publicurilor se face în corelație cu instrumentele/canalele de comunicare utilizate. Al treilea avantaj este, poate, şi cel mai inovativ. Perspectiva dinamică a modelului dă posibilitatea organizației să descopere noi instrumente de lucru cu publicurile. Nu în ultimul rând, acest model, deşi destul de complex, este uşor de aplicat în orice organizație. Toate aceste elemente au făcut din *Roata lui*

Bernstein una dintre metodele larg utilizate în definirea hărții publicurilor unei organizații.

II.2.3. Publicurile majore şi subcategoriile lui Hendrix

Lista tipologiilor publicurilor este variată şi complexă. Unele tipologii sunt compatibile între ele, în timp ce altele prezintă perspective total diferite. Unele exprimă o ipoteză de lucru sau o nevoie instituțională, în timp ce altele sunt expresia rezultatelor unor monitorizări îndelungate a ceea ce se întâmplă în şi în jurul organizațiilor. Există totuşi un element comun, o constantă pe care o regăsim în orice tipologie a publicurilor: fiecare poartă amprenta timpului său. Pentru a scoate în evidență acest lucru, am considerat util să ne întoarcem în urmă cu mai bine de un secol şi să vedem cum trata Gustave Le Bon problema tipologiilor publicurilor (Caseta 5).

Caseta 5:
„Clasificarea mulțimilor”, de Gustave Le Bon

Una dintre primele încercări coerente de clasificare a publicurilor o întâlnim în celebra lucrare a lui Gustave Le Bon, *Psihologia mulțimilor*, publicată în 1895. Astfel, în capitolul „Clasificarea mulțimilor”, aflat în ultima secțiune a cărții, Le Bon face distincție dintre caracteristicile generale ale mulțimilor şi cele specifice. Această a doua categorie de caracteristici este cea care permite clasificarea mulțimilor în modul următor:

A. Mulțimi eterogene:
   1. anonime (mulțimile de pe stradă, de pildă);
   2. neanonime (jurii, adunări parlamentare).

B. Mulțimi omogene:
   1. secte (secte politice, secte religioase etc.);
   2. caste (castă militară, castă preoțească, diverse caste de lucrători etc.);
   3. clase (clasa burgheză, clasa țărănească etc.).

Sursa: Gustave Le Bone (1895/1990), pp. 86-87.

Fiecare timp istoric aduce actori noi în spațiul public şi dezvoltă legăturile sistemice dintre aceşti actori într-o manieră specifică. Acest lucru, evident, imprimă o anumită tectonică hărții publicurilor unei organizații. Pentru a înțelege această dinamică nu este neapărat nevoie să privim un secol în urmă. Este suficient să analizăm ultimele două-trei decenii. Este ceea ce a făcut Jerry A. Hendrix, autor american care, începând cu 1988, a publicat opt ediții ale volumului *Public Relations Cases*. În fiecare dintre aceste ediții este prezentă tema publicurilor şi a modului în care ele pot fi identificate. Contribuția lui Hendrix este semnificativă la înțelegerea acestei teme.

Prima contribuție este cea legată de modul în care detaliază noțiunea de public. Deşi pleacă de la categorii mari, pe care le intitulează *publicuri majore* şi care, în bună măsură, sunt similare celor întâlnite la Bernstein (1984) sau Seitel (2004), Hendrix introduce noțiunea de *subcategorie* de public, mergând până la descrierea în detaliu a acestora. De exemplu, în cadrul publicului major *media*, sunt identificate diferitele tipuri de instituții de presă (locale sau naționale, tipărite – ziare, reviste –, radio sau televiziune, media generale sau specializate etc.), permițând definirea a 25 de subcategorii de public de tip media. Utilizând acest raționament, Hendrix adaugă, pentru fiecare public major, între 9 şi 25 de subcategorii, ceea ce conduce la un total de 182 de publicuri.

Caseta 6:
Publicurile lui Hendrix

1. Publicuri media	**2. Publicuri formate din angajați**
Mass-media ***Nivel local*** Publicații tipărite Cotidiene Reviste Posturi de televiziune Posturi de radio ***Nivel național*** Publicații tipărite Rețele de radio şi televiziune Agenții de presă **Media specializate** ***Nivel local*** Publicații ale asociațiilor/organizațiilor comerciale şi industriale Publicații interne ale organizațiilor Publicații etnice Publicații ale unor grupuri de interes Posturi şi programe de radio/televiziune cu emisiuni specializate ***Nivel național*** Publicații de afaceri, generaliste Publicații naționale ale asociațiilor comerciale şi industriale Publicații interne, cu acoperire națională, ale organizațiilor Publicații etnice naționale Publicații ale unor grupări naționale Posturi şi programe naționale de radio/televiziune cu emisiuni specializate	**Conducere** Administratori/conducere de nivel superior Administratori/conducere de nivel mediu Administratori/conducere de nivel inferior **Personal** Specialişti Funcționari Personal de secretariat Personal în uniformă Operatori de echipamente Şoferi Personal de pază/securitate Alte tipuri de personal Reprezentanți ai sindicatului Ații membri ai personalului

3. Publicuri formate din membri	**4. Segmente comunitare de public**
Angajați ai organizației Conducerea la nivel central Staff-ul de la nivel central Alt personal la nivel central **Membrii comitetelor de conducere ale organizației** Membri aleşi Membri numiți Grupuri legislative Comitete şi comisii **Membrii organizației** Membri obişnuiți Categorii speciale de membri – susținători, membri emeriți, studenți Membrii sau grupurile onorifice **Membrii potențiali ai organizației** **Filiale statale sau locale** Angajații organizației Comitetele de conducere al organizației Membrii organizației Membrii potențiali **Organizații înrudite sau aliate**	**Media comunitare** Mass-media Media specializate **Lideri comunitari** Oficiali Cadre didactice Lideri religioşi Profesionişti Directori Bancheri Lideri sindicali Lideri etnici Lideri ai comunității **Organizații comunitare** Civice Servicii Sociale De afaceri Culturale Religioase De tineret Politice Grupuri de interes Alții

5. Segmente guvernamentale de public	6. Publicuri formate din investitori
Nivel federal ***Ramura legislativă*** Deputați, personal, personalul comisiilor Senatori, personal, personalul comisiilor ***Ramura executivă*** Preşedinte Personalul Casei Albe, consilieri, comisii Demnitarii Cabinetului, departamente, agenții, comisii **Nivel statal** ***Ramura legislativă*** Deputați, delegați, personal, personalul comisiilor Senatori, personal, personalul comisiilor ***Ramura executivă*** Guvernator Personalul Guvernatorului, consilieri, comisii Demnitarii Cabinetului, departamente, agenții, comisii **Nivel regional** Autoritatea la nivel regional (ex.: prefect) Oficiali, comisii, departamente **Nivel municipal** Primar sau managerul oraşului Consiliul local Alți oficiali, comisii, departamente	**Acționari şi potențiali acționari** **Analişti financiari şi consilieri de investiții** **Presa financiară** **Mari agenții**: Dow Jones & Co., Reuters Economic Service, AP, UPI **Reviste consacrate:** *Business Week*, *Fortune* şi altele asemănătoare **Jurnale cunoscute:** *New York Times*, *Wall Street Journal* **Servicii de statistică:** Standard and Poor's Corp., Moody's şi altele **Agenții private de ştiri:** PR News Wire, Business Wire **Comisiile de valori mobiliare, pentru companiile publice**

7. Publicuri formate din consumatori	**8. Segmente internaționale de public**
Angajați ai companiilor **Clienți** Profesionişti Clasa de mijloc Muncitori Minorități Alții **Asociații ale consumatorilor** **Publicații ale consumatorilor** **Media comunitare – mass-media şi media specializate** **Lideri şi organizații comunitare**	**Media țării gazdă** Mass-media Media specializate **Liderii țării gazdă** Oficiali Cadre didactice Lideri sociali Lideri culturali Lideri religioşi Lideri politici Profesionişti Directori **Organizații ale țării gazdă** De afaceri Servicii Sociale Culturale Religioase Politice Cu interese specifice Altele

9. Segmente speciale de public	10. Comunicare integrată de marketing
Media consumate de acest public	**Clienți**
Mass-media	Clienți noi
Media specializate	Clienți vechi
Liderii acestui public	Clienți potențiali
Oficiali	**Angajați**
Lideri profesionali	Conducere
Lideri etnici	Personal
Lideri comunitari	**Media**
Organizații ce compun acest public	Mass-media
Civice	Mass-media specializate
Politice	**Investitori**
De servicii	Acționari prezenți şi potențiali
De afaceri	Analişti financiari
Culturale	Presă cu profil economic
Religioase	**Furnizori**
De tineret	**Competitori**
Altele	**Agenții guvernamentale de reglementare**

A doua contribuție importantă este cea legată de dinamica publicurilor. Analizând cele opt ediții ale lucrării sale, putem vedea cum publicurile majore au evoluat de la opt, în 1988, la doisprezece, în 2010. Nu este lipsit de interes să vedem care sunt aceste categorii noi de public. Prima modificare are loc cu ocazia publicării celei de-a patra ediții a lucrării amintite anterior, respectiv în 1998, prin adăugarea publicului major numit *internațional*, în timp ce a doua modificare are loc în 2007, când este adăugat un alt public major intitulat *integrated marketing communication*. Ambele completări au în vedere procesul accelerat al globalizării, care modifică substanțial atât ideea de proximitate, cât şi pe cea de accesibilitate, două elemente importante în definirea publicurilor unei organizații. Din ce în ce mai mult, agenda discuțiilor publice (*agenda setting*)

este influențată de actorii internaționali, iar paleta complexă a mijloacele de comunicare de care dispunem astăzi permite coagularea rapidă a unor publicuri în jurul unor teme de interes, indiferent de locația geografică a acestora.

A treia contribuție a lui Jerry A. Hendrix privind tematica publicurilor a fost mai puțin comentată de specialiştii din domeniu, deşi are o semnificație aparte. În lista celor zece publicuri majore, întâlnim o categorie pe care nu o regăsim la alți autori şi anume *publicul special*. Aceasta este o noutate de abordare pe care autorul ne-o aduce în atenție. Ca reacție de răspuns la dinamica mult prea complicată a lumii în care trăim, autorul propune o căsuță goală, o rubrică pe care nu o completăm deocamdată, dar care ne obligă să ne imaginăm cine şi când ar putea să figureze în acel spațiu. Orice eveniment neprevăzut poate schimba harta publicurilor unei organizații. De exemplu, publicurile interne şi internaționale ale Statelor Unite ale Americii aveau o anumită configurație înainte de 11 septembrie 2001. Atacurile teroriste au modificat substanțial această distribuție, adăugând noi subcategorii de public, de la cele afectate direct sau indirect de tragicele evenimente, la publicurile care acoperă aria terorismului internațional.

II.2.4. Prioritizarea publicurilor

În momentul în care o organizație are de gestionat câteva sute de tipuri de publicuri, ceea ce se poate traduce prin cel puțin o mie de publicuri concrete, inevitabil apare tendința de a identifica modalități de prioritizare a acestora. Tema este intens discutată, fiind propuse o serie de metode. Unii autori consideră că nu toate publicurile au aceeaşi relevanță pentru organizație, prin urmare unele sunt mai importante decât altele, de unde apare în mod automat un anume tip de prioritizare (Freeman, 1984; Smith, 2005; Newsom *et al.*, 2004). Alți autori au în vedere faptul că există o ciclicitate a interacțiunilor. Cu alte cuvinte, pe perioada de existență a unei organizații sau pe

parcursul unui an, aceasta nu se află în situația de a comunica simultan cu toate publicurile, ci o va face în funcție de agenda fiecărei perioade (Jawahar şi McLaughlin, 2001). Dacă revenim la exemplul unei universități, aceasta nu se va acredita în fiecare an, ci o va face numai în momentul înființării, ulterior acestui moment fiind preocupată, cu o anumită periodicitate (3-5 ani), de menținerea statutului de învățământ superior acreditat. De asemenea, o universitate nu va organiza examen de admitere în fiecare săptămână. Prin urmare, publicul intitulat *candidați* sau *potențiali candidați* va fi gestionat cu intensități diferite pe parcursul unui an. O altă perspectivă pe care trebuie să o avem în vedere este natura divizibilă a unei organizații. Am folosit până acum formularea „organizația interacționează cu publicurile". Este adevărat, aşa se întâmplă, dar nu trebuie să facem abstracție de faptul că în interiorul organizației există departamente specializate care, de cele mai multe ori, gestionează relația cu publicurile specializate, în concordanță cu politica de ansamblu a organizației şi, atunci când este cazul, în interacțiune cu celelalte departamente (conducerea, departamentul de comunicare etc.).

II.2.5. Indicele PVI

În 1985, Jim Haynes a dezvoltat un model de prioritizare a publicurilor care este cunoscut sub numele de *Indicele PVI*. Acest indicator este conceput astfel: potențialul unei organizații de a influența un anumit public este notat cu *P* şi este măsurat pe o scală de la 1 la 10; cu *V* este notat gradul de vulnerabilitate al unei organizații de a fi afectată de către publicul respectiv, măsurat, de asemenea, pe o scală de la 1 la 10. Suma celor două valori – *P* şi *V* – ne dă valoarea *I*, care reprezintă importanța publicului pentru organizație (vezi Caseta 7).

Caseta 7:
Indicele PVI

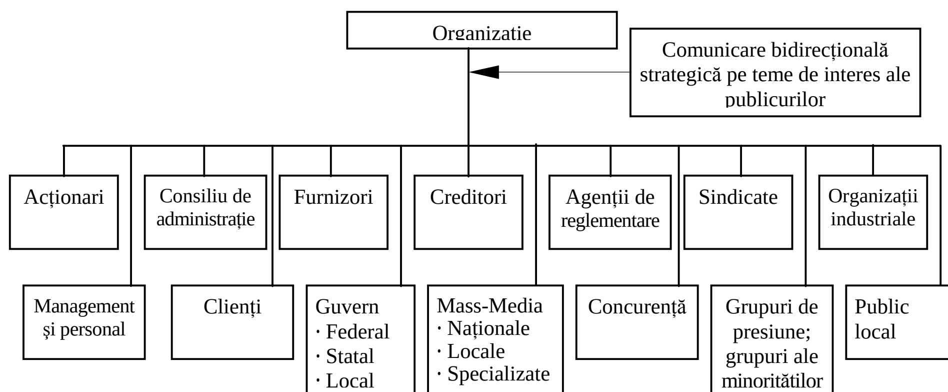
	P +	***V*** =	***I***
Publicul	(potențial de influență al organizației) Scală 1-10	(vulnerabilitatea organizației) Scală 1-10	(importanța publicului pentru organizație) Scală 1-10
________	________	________	________
________	________	________	________
________	________	________	________

Sursa: Newsom *et al.* (2004), p. 94.

Scholem şi Stewart (2002) consideră că modelul lui Haynes este corect în principiu, dar incomplet. Astfel, cei doi autori apreciază că ierarhizarea publicurilor nu se face în general, ci în raport cu o anumită temă. Prin urmare, un public poate avea un indice *PVI* ridicat în cazul unei teme t_1, dar să nu aibă acelaşi impact în cazul unei teme t_2. Plecând de la această observație, cei doi autori propun două direcții de acțiune. Prima vizează ideea generală de *hartă a publicurilor*. A doua, rescrierea formulei lui Jim Haynes.

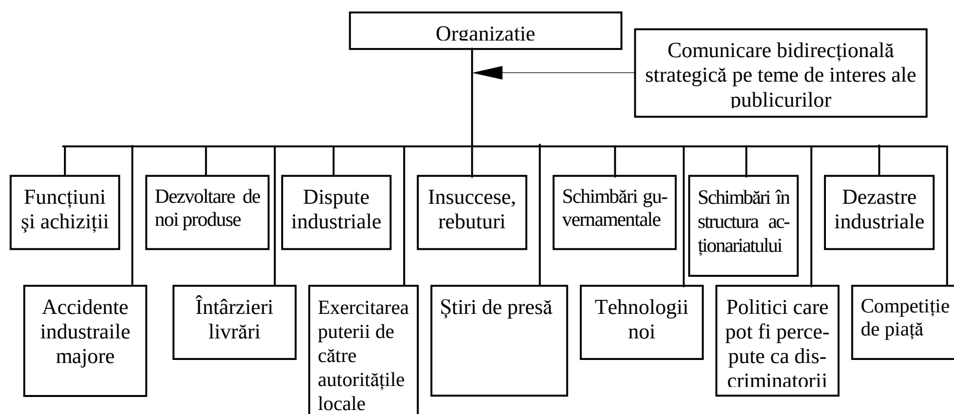
Am introdus pe parcursul acestei lucrări noțiunea de *hartă a publicurilor* şi am descoperit utilitatea acesteia pentru organizație: cunoaşterea categoriilor de public de care organizația este interesată sau a categoriilor de public care ar putea fi interesate de organizație. Preocuparea de a construi harta publicurilor şi de o menține actualizată (se are în vedere aici dinamica publicurilor) este un atu important al oricărei organizații în procesul de interacțiune – inclusiv de comunicare – cu mediul în care activează. Am văzut mai sus diferite metodologii prin care se poate ajunge la alcătuirea unei astfel de hărți, iar Scholem şi Stewart (2002) ne propun, în articolul lor “Towards a Measurement Framework for Stakeholder – Issue Identificatio and Salience”, un astfel de model, pe care îl redăm în Figura 6.

Figura 6: Harta publicurilor propusă de Scholem şi Stewart (2002, p. 2484)



Ceea ce aduc nou cei doi autori este corelarea acestui instrument – harta publicurilor – cu un altul şi anume *harta temelor/problemelor de interes* pentru organizație şi publicurile acestora. Adăugarea acestei noi hărți este, într-un fel, firească. Ceea ce leagă cele două sub-sisteme (organizația şi publicurile), ceea ce face ca ele să se întâlnească este existența unui subiect comun/temă comună. Prin urmare, aşa cum suntem preocupați de vizualizarea distribuției publicurilor din jurul organizației, tot aşa trebuie să fim preocupați şi de o foarte bună gestionare a temelor/problemelor organizației şi a publicurilor asociate acestor teme. Utilizarea sincronă a celor două instrumente ne poate ajuta să nu omitem publicuri sau teme. De exemplu, identificarea corectă a unui public atrage după sine şi o analiză a problemelor corespunzătoare acestei categorii de public. Reciproca afirmației anterioare este şi ea valabilă: identificarea corectă şi din timp a unei teme de interes poate contribui la vizualizarea unui public de care organizație nu era conştientă. În Figura 7 este exemplificată harta temelor/problemelor de interes pentru o organizație şi publicurile acestora.

Figura 7: Harta temelor/problemelor propusă de Scholem şi Stewart (2002, p. 2484)



Revenim acum la *Indicele PVI*. Observația lui Scholem şi Stewart (2002) este aceea că, pentru a fi cât mai exacți în prioritizarea publicurilor unei organizații, acest indice trebuie să fie corelat cu tema aflată în discuție. De exemplu, în cazul Ministerul Sănătății, dacă tema în discuție este lista medica-mentelor compensate, atunci este foarte probabil ca publicul *părinți ai elevilor cuprinşi în învățământul primar* să nu aibă nicio relevanță. Dacă tema în discuție, însă, este vaccinarea împotriva *virusului papiloma uman* (HPV) a elevelor cu vârsta cuprinsă între 10 şi 11 ani, atunci acelaşi public – *părinți* –, cu subcategoria respectivă – *părinții elevelor de clasa a IV-a* –, devine unul dintre publicurile cu cel mai ridicat *Indice PVI*. Iată de ce, rescrierea formulei *Indicelui PVI* apare ca o necesitate. Astfel,

$$P + V = I$$

devine

$$P\,(p, t) + V\,(p, t) = I\,(p, t)$$

unde *P* – potențialul unei organizației de a influența un anumit public;

V – gradul de vulnerabilitate al unei organizații de a fi afectată de public;
I – importanța publicului pentru organizație;
p – public;
t – tema în discuție.

Această formulă permite şi o conceptualizare a programului de comunicare *C* al unei organizații. Fiecărei perechi (*p*, *t*) îi corespunde o componentă de comunicare distinctă *c* din programul de comunicare *C* al organizației, care poate fi exprimat matematic astfel:

$$C = \{c(p, t) : p \in Publicuri, t \in Teme\}$$

unde *C* – programul de comunicare al organizației;
c – una dintre componentele lui *C*, corespunzătoare unui public *p* şi unei teme *t*;
p – orice public al organizației din total *Publicuri*;
t – orice temă de pe agenda organizației sau publicului din total *Teme*.

II.2.6. Teoria importanței percepute a publicurilor

În 1997, o echipă formată din trei cercetători a publicat în *Academy of Management Review* un studiu care aşează problematica prioritizării publicurilor într-o nouă perspectivă. În acest articol, autorii Ronald K. Mitchell, de la University of Victoria, Bradley R. Agle şi Donna J. Wood, de la University of Pittsburgh, formulează o serie de ipoteze de lucru pe care le conceptualizează în ceea ce ei au numit *A Theory of Stakeholder Identification and Salience* şi pe care am tradus-o prin *teoria importanței percepute a publicurilor*[50]. Doi ani mai târziu, într-un alt articol, Bradley R. Agle, Ronald K. Mitchell şi

[50] Am tradus „stakeholder” cu „public” deoarece acesta este sensul care reiese din articolul menționat.

Jeffrey A. Sonnenfeld (1999) publică rezultatele testării pe teren a acestei teorii.

Prima problemă ridicată de autori în articolul din 1997 este aceea a diferențelor care există între perspectiva minimală şi perspectiva maximală a definirii noțiunii de public, temă care, în fond, este tratată pe fundalul unei preocupări mai largi, întâlnită şi la alți autori (Bowie, 1988; Freeman, 1984; Grunig şi Hunt, 1984; Langtry, 1994; Smith, 2005), şi care poate fi esențializată prin următoarea întrebare: „Care este distincția dintre public şi non-public?”. Autorii consideră că, înainte de a discuta despre identificarea şi prioritizarea publicurilor, trebuie să ştim până unde mergem, ce includem şi ce lăsăm în afara cercului numit generic *public*. Numai după ce stabilim acest lucru putem să trecem la tipologizarea şi apoi la prioritizarea a ceea ce am identificat a fi public. În dezbaterea acestui subiect, autorii subliniază faptul că perspectiva minimală este, de regulă, asociată cu interpretarea pragmatică, în acest caz identificându-se o legătură directă între resursele organizației şi capacitatea de management a publicurilor. De cealaltă parte, perspectiva maximală este dezvoltată pe argumente de ordin etic, dar şi managerial. Argumentele de ordin etic subliniază legitimitatea publicurilor de a fi în aria de responsabilitate a organizațiilor, în timp ce argumentele de ordin managerial atrag atenția asupra faptului că, numai printr-o înțelegere cât mai largă a mediului în care activează, o organizație poate să identifice situațiile de risc, să evite sursele de conflict şi pierderi, să identifice oportunitățile, să construiască alianțe strategice şi, în final, să performeze într-un mediu extrem de competitiv. Raționamentul anterior capătă valențe superioare dacă este privit nu doar din prisma relaționărilor prezente, ci şi din cea a relaționărilor potențiale.

A doua problemă ridicată de autori este aceea a atributelor[51] care ar putea fi utilizate pentru a caracteriza diferitele categorii de public, fiind menționate aici următoarele trei: *(i)* legitimitate, *(ii)* putere şi *(iii)* urgență. Autorii consideră că trebuie să facem distincție între acele categorii de public care au dreptul legal sau moral asupra organizației – sau asupra temelor asociate cu organizația – şi acelea care doar pretind că dețin o astfel de legitimitate. Din problema legitimității derivă imediat aceea a puterii, iar relația dintre cele două poate conduce la tipuri de publicuri total diferite. Astfel, uneori putem fi în situația în care un public să aibă legitimitate, dar să nu aibă putere (înțelegând prin putere inclusiv abilitatea de a acționa public, într-un anumit context), şi invers, de unde rezultă că nu întotdeauna publicurile cele mai influente la nivel social sunt şi cele care au dreptul moral sau legal să acționeze. În ceea ce priveşte ultimul atribut analizat, respectiv acela al urgenței, autorii atrag atenția că, deşi în practică el joacă, poate, cel mai important rol, nu este întâlnit în modelele teoretice care urmăresc prioritizarea publicurilor. Trebuie, însă, menționat faptul că această problemă a urgenței este pe larg dezbătută în analizele privind managementul crizelor (Boin, 2008; Chiciudean şi Țoneş, 2010). Înainte de a construi un model de prioritizare a publicurilor, Mitchell *et al.* (1997) apreciază că este nevoie să facă toate clarificările terminologice necesare, prin definirea conceptelor utilizate în acest model (Tabelul 4).

---

[51] În acest caz, „atributele” joacă rol de indicatori de diferențiere a categoriilor de public.

Tabelul 4: Termeni cheie utilizați în „Teoria importanței percepute a publicurilor”

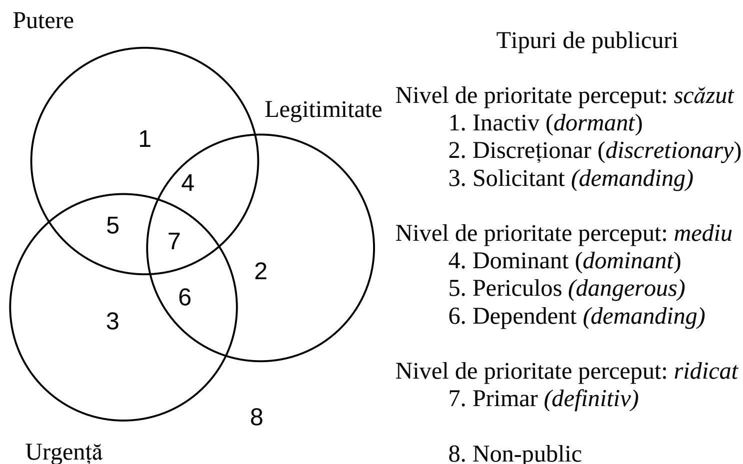
Termen	**Definiție**
Public	Orice individ sau grup de indivizi care poate afecta sau este afectat de atingerea obiectivelor organizației.
Putere	O relație între actorii sociali în care un actor social, A, poate determina un alt actor social, B, să facă ceva ce altfel nu ar fi făcut. *Tipuri de fundamentare:* ▪ Coercitiv: bazat pe impunerea prin forță/amenințare ▪ Utilitarist: beneficii materiale sau de alt tip ▪ Normativ: influențe simbolice
Legitimitate	O percepție sau presupunere generalizată potrivit căreia acțiunile unei entități sunt dezirabile, potrivite şi în concordanță cu anumite sisteme de norme sociale, valori, credințe şi înțelesuri. *Tipuri de fundamentare:* ▪ Individual ▪ Organizațional ▪ Societal
Urgență	Nivelul de atenție imediată solicitat de publicuri. *Tipuri de fundamentare*: ▪ Nivel temporal (*time sensitivity*) – momentul la care întârzierea deciziei privind solicitarea devine inacceptabilă pentru public. ▪ Nivel de gravitate (*criticality*) – gradul de importanță pe care publicul o acordă solicitării/relației.
Importanță percepută (*salience*)	Nivelul de prioritate pe care managerii îl acordă solicitărilor publicurilor aflate în competiție.

Sursa: Mitchell *et al.* (1997), p. 869.

Plecând de la aceste date, Mitchell, Agle şi Wood (1997) apreciază că, prin combinarea celor trei indicatori/atribute (legitimitate, putere şi urgență), ierarhizarea publicurilor se poate

face în şapte categorii (Figura 8), dintre care trei categorii de public – (1), (2) şi (3) – sunt rezultatul faptului că publicul respectiv deține doar unul dintre atributele enunțate mai sus, alte trei categorii de public – (4), (5) şi (6) – sunt în situația de a deține două dintre atributele enunțate, în timp ce ultimul tip de public – (7) – se află la intersecția tuturor celor trei atribute. Acele entități sociale care nu dețin niciuna dintre caracteristicile de mai sus intră în categoria non-publicuri – (8). Ajungem, în acest fel, la unul dintre enunțurile centrale ale acestui model, articulat pe un aparat teoretic dezvoltat de teoriile cunoaşterii sociale şi teoriile organizaționale (Fiske şi Taylor, 1984; Pfeffer şi Salancik, 1978): cu cât numărul de atribute deținute de un public este mai mare, cu atât şansele publicului respectiv de a intra în „câmpul vizual” al organizației, separându-se, astfel, de alți actori sociali prin pregnanță, poziție distinctă şi noutate, este mai mare. Ca urmare, apar patru clase de prioritate a publicurilor, în funcție de importanța lor (Figura 8). Un alt element de remarcat al modelului este permeabilitatea între diferitele categorii de public, prin dobândirea sau pierderea unuia sau mai multor atribute. Astfel, un public oarecare *p* poate avea la momentul t_1 un singur atribut, de exemplu putere, în timp ce la momentul t_2 poate deține atribute suplimentare (să presupunem legitimitate, dobândită, de exemplu, în urma unor alegeri sau a achiziționării de acțiuni la o anumită firmă etc.). Evident, combinațiile posibile sunt multiple. Să detaliem, însă, mai întâi, cele şapte categorii de public şi apoi vom reveni la cele patru niveluri de prioritate a publicurilor, aşa cum au fost ele definite de autori.

Figura 8: Teoria importanței percepute a publicurilor (Mitchell *et al.*, 1997, p. 872)



(1) Publicul „inactiv” (*dormant*) – este caracterizat de prezența atributului *putere*, ceea ce le conferă statutul de public. Totuşi, în absența celorlalte atribute – *legitimitate* şi *urgență* – această categorie de public nu este considerată prioritară, atributul de putere rămânând la nivelul de *putere potențială* şi nu de *putere exercitată*. Exemplele oferite de autori (Mitchell *et al.*, 1997) urmează triada formelor de manifestare a puterii: *(i)* o persoană care deține, în mod legal, o armă (modelul coercitiv), dar nu o foloseşte; *(ii)* cei care dispun de mulți bani şi sunt pregătiți să-i utilizeze pentru a-şi atinge un obiectiv (modelul utilitarist), dar încă nu o fac; *(iii)* cei care pot utiliza diferite mijloace de comunicare în masă pentru a transmite/impune în spațiul public un anumit mesaj (modelul simbolic), dar care încă nu apelează la acest instrument. Aici pot fi identificate şi alte exemple. Voi adăuga, însă, unul singur, care intră tot în categoria modelului coercitiv şi care este frecvent întâlnit în practică: cei care dețin informații relevante pentru public, informații care ar putea să compromită planurile unei organizații, de la secrete comerciale (proiecte noi de investiții, noi prototipuri

etc.), la informații care vizează modul în care organizația respectă normele legale privind mediul, protecția muncii, securitatea utilizării unor utilaje etc.

(2) Publicul „discreționar” (*discretionary*) – este caracterizat de prezența atributului *legitimitate*. Acest public, după cum indică şi numele, deşi are un drept moral sau legal în raport cu organizația, se află totuşi la discreția acesteia deoarece nu deține niciunul dintre celelalte două atribute – *putere* şi *urgență*. Plecând de la conceptualizările lui Carroll (1991) şi Wood (1991), autorii (Mitchell *et al.*, 1997) consideră că cel mai bun exemplu care poate fi dat în acest caz este cel al publicurilor care fac obiectul activităților de tipul responsabilitate socială corporatistă (*corporate social responsability* – CSR). Totuşi, în această categorie pot fi identificate şi alte exemple, nu doar din domeniul afacerilor, ci şi din sfera guvernamentală. Astfel, cel puțin unele dintre pachetele sociale aprobate de către guvern sunt construite plecând de la o decizie mai mult sau mai puțin discreționară. Când guvernul decide să sprijine financiar pacienții cu handicap locomotor, prin acoperirea costurilor asociate unor servicii medicale, dar nu sprijină pacienții care au un alt tip de afecțiune, comparabilă sau chiar mai complicată decât prima, este o politică discreționară. Publicurile aflate în această situație nu au foarte multe instrumente la îndemână. Au un drept moral şi poate şi legal, dar nu dețin atributul de putere şi/sau de urgență pentru a deveni public prioritar pe agenda organizației – în acest caz, guvernul.

(3) Publicul „solicitant” (*demanding*) – în acest caz, singurul atribut valid este cel al *urgenței*, aşa cum este ea percepută de public. Această categorie este destul de zgomotoasă, dar nu se bazează nici pe atributul de *putere* şi nici pe cel de *legitimitate*. Din acest motiv, gradul de prioritate perceput de către organizație este scăzut. În acest tip de public putem să includem demonstranții sau protestatarii, care nu au încă puterea să coaguleze în jurul lor alte categorii de publicuri (în special ca urmare a lipsei resurselor, a suportului legal sau a

celui moral). Putem exemplifica aici acțiunile derulate de diferite organizații non-guvernamentale împotriva încălzirii globale. Cum însă cauzele pentru care luptă aceste ONG-uri nu sunt validate nici ştiințific, nici legal (ceea ce le-ar putea conferi *legitimitate*), ele nu reuşesc să obțină sprijin din partea celor care dețin resurse (ceea ce le-ar conferi atributul de *putere*), deci se încadrează în categoria problemelor cu relevanță scăzută pentru organizație (guverne, organizații industriale etc.). Aceste publicuri şi acțiunile lor sunt percepute ca un zgomot de fond, care produce uneori îngrijorări, dar nu în raport cu prezentul, ci în special cu evoluțiile care ar putea urma.

(4) Publicul „dominant” (*dominant*) – este primul public din a doua clasă de prioritate, caracterizat de prezența atributelor *putere* şi *legitimitate* şi care nu se află sub presiunea vreunei *urgențe*. Reapare astfel în discuție proeminența a ceea ce mai mulți autori (Cyert[52] şi March, 1963; Pfeffer şi Salancik, 1978; Cancel *et al.*, 1997) au numit de-a lungul timpului *coaliție dominantă* a organizației, adică indivizii sau grupurile, din interiorul şi/sau din exteriorul organizației, care, deşi nu exercită formal puterea executivă în organizație, dețin instrumentele necesare pentru a influența politicile organizației. În această categorie pot intra membrii consiliilor de administrație, membrii senatelor universitare, reprezentanții unor organizații – guvernamentale, profesionale, juridice sau de alt tip – cu atribuții de reglementare, control, deliberare etc.

(5) Publicul „periculos” (*dangerous*) – este caracterizat prin faptul că deține *puterea* pe care o poate exercita sub presiunea

---

[52] Richard Michael Cyert (1921–1998), renumit profesor american de economie, statistică şi management industrial. Între 1972 şi 1990 a exercitat funcția de preşedinte al *Carnegie Mellon University*, Pittsburgh, Pennsylvania, Statele Unite ale Americii. Cartea sa din 1963, *The Behavioral Theory of the Firm*, scrisă în colaborare cu James G. March (n.1928), profesor la *Stanford University* în domeniul managementului organizațiilor, a reprezentat una dintre primele abordări moderne ale problematicii comportamentului organizațional.

urgenței. Nu deține însă şi *legitimitate*. Mitchell *et al.* (1997) consideră periculos acest tip de public deoarece are posibilitatea de a apela la coerciție pentru a rezolva probleme pe care le consideră presante. În astfel de cazuri, putem avea organizații sindicale, anumite comunități locale etc., care decid să blocheze un sector de activitate sau o arie geografică, cu deosebire în momente sensibile pentru organizație, pentru a trage un semnal de alarmă sau pentru a împiedica organizația să atingă un anumit obiectiv. Formele de manifestare pot varia de la acțiuni paşnice, construite cu respectarea legii, la cele violente, care excedează cadrul legislativ. De exemplu, decizia sindicatelor din educație de a nu participa la susținerea unor examene naționale (teze cu subiect unic, bacalaureat), blocând, în acest mod, susținerea acestora (în condițiile în care nu există cadru legislativ care să oblige cadrele didactice să participe la aceste acțiuni, ele fiind considerate activități suplimentare, angajate şi plătite separat), poate fi o modalitate prin care sindicatele să atragă atenția organizației – în cazul de față Ministerul Educației – asupra problemelor lor într-un mod perceput de organizație drept „periculos”.

(6) Publicul „dependent” (*dependent*) – este acela care nu are *putere*, dar are o *urgență*, care este considerată *legitimă*. Publicul este dependent de alte publicuri care dețin puterea sau de organizația însăşi pentru a soluționa problemele ridicate. În această categorie de publicuri putem avea, de exemplu, organizațiile non-guvernamentale care protestează împotriva unor companii poluatoare, peste limitele legale admise. Aceste organizații non-guvernamentale au legitimitatea de a protesta cu privire la o temă de maximă urgență, dar nu au autoritatea legală de a acționa şi nici alte instrumente de putere. Prin urmare, obiectivul lor – oprirea poluării – va putea fi atins numai dacă sunt sprijiniți de alte publicuri care dețin atributul putere (autorități locale, agenții guvernamentale de reglementare şi control, instanțe judecătoreşti etc.).

(7) Publicul „primar” (*definitive*) – este acel public care ajunge să dețină toate cele trei atribute: *putere*, *legitimitate* şi *urgență*. Am văzut deja mai sus că cei care dețin primele două atribute formează *coaliția dominantă*, având un impact destul de mare asupra modului în care obiectivele organizației sunt formulate. În momentul în care apare şi al treilea atribut, acest public atinge nivelul de prioritate maxim, organizația fiind în situația de a-l trata ca atare. Atributul de urgență poate să apară în diferite moduri. De exemplu, membrii consiliului de administrație al firmei poluante ajung să împărtăşească punctul de vedere al organizației ecologiste care protestează în fața organizației. Din acest moment apar toate elementele necesare, atât pentru publicul dominant (4), cât şi pentru publicul dependent (6) să devină public primar (7).

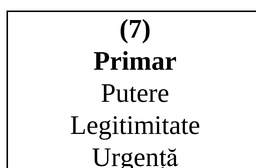
(8) Non-publicul – nu este considerat public. Totuşi, el trebuie păstrat pe hartă, deoarece, în orice moment, poate dobândi atribute care să-l plaseze în una dintre categoriile discutate mai sus.

Ultimul enunț, care defineşte, în fond, întregul construct teoretic al lui Mitchell, Agle şi Wood (1997), este acela că, în final, cel care va decide ierarhizarea publicurilor va fi managerul sau cei care exercită această funcție. Din tabloul social de ansamblu, fiecare manager sau structură de management va desprinde acele publicuri pe care le va considera relevante pentru organizație, în strânsă legătură cu obiectivele pe care organizația şi le-a asumat, dar şi cu disponibilitatea/capacitatea celor care exercită funcția de management de a interpreta ceea ce se întâmplă în mediul în care organizația activează. Conceptul de manager trebuie, însă, interpretat prin raportare la situații reale: managerii au personalități diferite, pregătiri diferite, experiențe diferite, iar capacitate lor de a exercita puterea, sub presiunea solicitărilor multiple care vin din interiorul şi din afara organizației, sub presiunea agendei publice, care are un grad de instabilitate din ce în ce mai ridicat, şi cu o capacitate organizațională, în general, redusă de a aborda simultam toate problemele care necesită intervenția organizației la un anumit

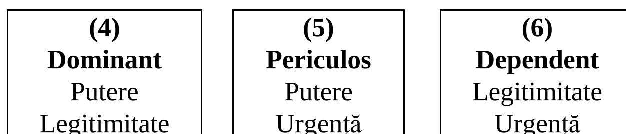
moment *t*, va fi diferită (Hambrick şi Mason, 1984; Sen, 1997). Toate aceste lucruri, cumulate cu alte elemente precum valorile celor care asigură managementul/coaliția dominantă, nivelul de omogenitate sau de eterogenitate în rândul celor care exercită puterea, vârsta organizației, cultura organizațională, resursele disponibile etc., sunt variabile care vor modela poziționarea organizației în raport cu diferitele categorii de public, vor contribui la modelarea opțiunilor pe care o organizație le va face atunci când este vorba despre ierarhizarea publicurilor şi aşezarea lor pe cele trei niveluri de prioritate percepute (Cyert şi March, 1963; Pfeffer şi Salancik, 1978; Cancel *et al.*, 1997).

Figura 9: Nivelurile de prioritate percepută a publicurilor (Friedman *et al.*, 2006, p. 96)

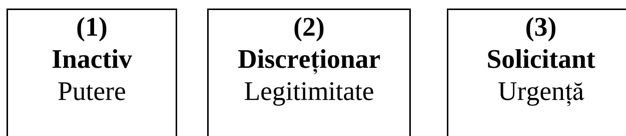
Nivel 3: prioritate percepută – ridicată



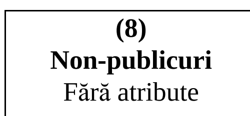
Nivel 2: prioritate percepută – medie



Nivel 1: prioritate percepută – scăzută



Nerelevant



În 1999, Bradley R. Agle, Ronald K. Mitchell şi Jeffrey A. Sonnenfeld au testat ipotezele acestei teorii şi au publicat rezultatele în *The Academy of the Management Journal*. Cercetarea, efectuată pe un grup de 80 de manageri ai unor mari companii din Statele Unite ale Americii, a confirmat validitatea celor trei atribute ale publicurilor şi plasarea acestora pe patru niveluri de prioritate percepută a publicurilor. Dintre cele trei atribute – putere, legitimitate şi urgenţă –, urgenţa a fost considerată de managerii care au participat la cercetare ca fiind cel mai important indicator de prioritizare a publicurilor.

Deşi utilizează o serie de idei mai vechi, precum *(i) prioritizarea publicurilor* pe niveluri, idee întâlnită pentru prima dată în 1974 în tipologia lui Lawrence W. Nolte (public primar, secundar şi marginal), *(ii) specificitatea relaţiei* dintre public şi organizaţie, *(iii) tectonica publicurilor*, respectiv capacitatea unui individ, grup de indivizi sau altă entitate socială de a trece dintr-o categorie de public în alta, ca urmare a schimbării unor parametri de context, *teoria importanţei percepute a publicurilor* aduce o serie de elemente de noutate. Dintre acestea merită să menţionăm următoarele: (1) Ronald K. Mitchell şi colegii săi reuşesc să pună la punct o metodologie de lucru, care justifică plasarea diferitelor entităţi sociale în una dintre cele patru etaje de prioritate percepută a publicurilor, lucru pe care Lawrence W. Nolte sau alţi autori nu au reuşit să îl facă anterior, deşi au introdus şi promovat acest tip de tipologizare bazat pe principiul prioritizării; (2) este introdus un referenţial de analiză – şi anume *managerul* –, ceea ce clarifică într-o mai mare măsură tipul de raţionament utilizat atunci când este stabilită natura publicurilor. Mitchell *et al.* explică de ce putem avea abordări diferite în situaţii organizaţionale comparabile. Astfel, autorii reuşesc să scoată procesul de construire a hărţii publicurilor unei organizaţii din planul abstract şi să să-l ancoreze în realitatea organizaţională; (3) dezvoltă ideea de specificitate a rela-

ției dintre public şi organizație, prin devoalarea esenței acesteia (putere, legitimitate, urgență); (4) defineşte mult mai clar ceea ce poate declanşa un proces de deplasare a unei entități sociale dintr-o categorie de public în alta şi anume dorința sau nevoia entității sociale respective de a căpăta atribute suplimentare.

Teoria importanței percepute a publicurilor prezintă, însă, şi o serie de neajunsuri. Unul dintre ele – şi poate cel mai important – este acela că întreg raționamentul este conceput plecând de la ideea că singurul tip de legătură care există în spațiul social este acela dintre organizație şi public. În realitate, însă, lucrurile nu stau aşa. Publicurile, la rândul lor, pot fi considerate organizații care au propria distribuție a publicurilor şi care vor influența natura relațiilor de care am vorbit anterior. Prin urmare, trebuie să revenim la perspectiva sistemică şi să încercăm să cuprindem întregul ansamblu. Este ceea ce a făcut Timothy J. Rowley în momentul în care a dezvoltat *teoria rețelelor de publicuri*, pe care o prezentăm în secțiunea următoare.

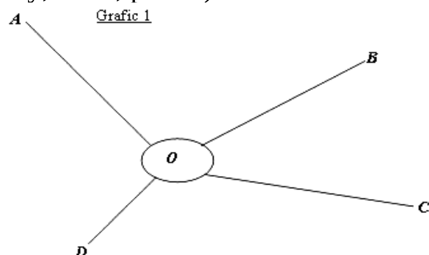
II.2.7. Teoria rețelelor de publicuri

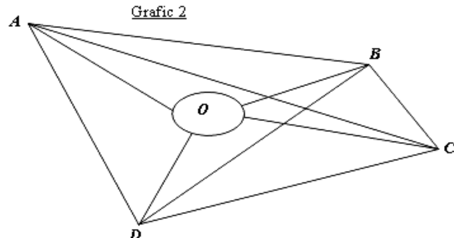
Modelul teoretic introdus de Timothy J. Rowley (1997), de la *University of Toronto*, este construit pe baza achizițiilor acumulate până la acel moment în teoria publicurilor, dar negând două dintre elementele constant întâlnite în aceste teorii şi anume *(i)* natura diadică a relațiilor dintre organizație şi publicurile sale şi *(ii)* centralitatea organizației *O* în raport cu publicurile sale. Spațiul în care activează o organizație oarecare *O*, pe care îl numim generic spațiu social, nu este unul bipolar (Figura 10, Graficul 1) şi nici unul multipolar echilibrat (Figura 10, Graficul 2), în care toate componentele spațiului social se află în interacțiune între ele, ci unul multipolar dezechilibrat (Figura 10, Graficul 3), în care fiecare public al organizației *O* poate fi el însuşi o organizație complexă, cu multiple publicuri şi interacțiunile asociate acestora. Prin urmare, relațiile dintre organizația *O* şi publicurile sale sunt puternic influențate de

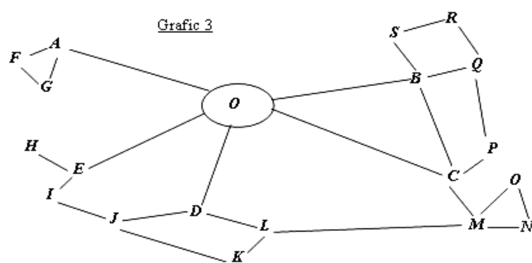
țesătura de interacțiuni şi rețele care se creează între toți aceşti actori, dar şi de poziționarea lui *O* în tabloul de ansamblu. Această ipoteză atrage după sine un alt raționament şi anume acela că organizația *O* poate avea un comportament mult mai complex în fața presiunilor exercitate de publicuri, comportament care poate fi determinat în egală măsură de elementele care definesc geopolitica mediului în care activează şi nu doar de elementele care țin de relația bilaterală dintre *O* şi fiecare public în parte. Înțelegerea mecanismelor care guvernează acest mediu şi a atributelor care îl caracterizează ar putea permite decuparea unor tipuri de comportament social, atât din partea organizației *O*, cât şi din partea publicurilor, în ansamblu.

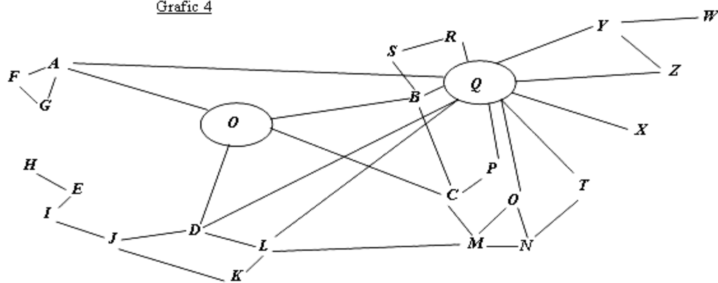
Rowley (1997) analizează rețeaua de relații şi dispoziția actorilor în perimetrul social pe baza instrumentelor dezvoltate în cadrul teoriilor rețelelor sociale, teoriilor puterii, a procesului de difuzie a inovației, a teoriilor procesului de decizie în cadrul comunităților, teoriei dependenței de resurse etc., elaborate de Marsden şi Friedkin (1994), Brass şi Burkhardt (1993), Burt (1987), Laumann şi Pappi (1973) şi Christine Oliver (1991). Cu ajutorul acestui cadru conceptual, Rowley desprinde doi indicatori şi anume *densitatea relațiilor* şi *centralitatea* (poziționarea) organizației *O*.

Figura 10: Structuri de rețele de publicuri (adaptat după Rowley, 1997, p. 891)









Densitatea este un indicator important deoarece exprimă gradul de interconectivitate dintre actorii sociali, deci nu doar dintre organizația *O* şi publicurile sale. Acest indicator este definit ca raportul dintre numărul de interacțiuni sociale la un moment dat şi numărul maxim posibil de interacțiuni. Prin urmare, cea mai mare valoare pe care o poate lua acest indicator este 1, în situația ipotetică reprezentată schematic în Figura 10, Graficul 2, în care fiecare actor social în parte interacționează cu toți ceilalți actori sociali. Semnificația acestui indicator este explicată de studiile anterioare de psihologie organizațională şi psihologie socială. Astfel, patru sunt elementele pe care Rowley le desprinde din cercetările lui Meyer şi Rowan (1977), Galaskiewicz şi Wasserman (1989) şi Oliver (1991) cu referire la densitatea rețelelor sociale. *(i)* Primul se referă la faptul că într-un spațiu social în care există o densitate ridicată a inter-acțiunilor dintre actori, şansele să se construiască rețele de organizații/publicuri, respectiv să existe o atmosferă de cola-borare, sunt mult mai mari. În schimb, o densitate scăzută a interacțiunilor poate conduce la izolarea organizațiilor sau cel puțin a unora dintre acestea. *(ii)* Al doilea element este legat de faptul că într-o rețea densă de relații sociale, procesul de comunicare publică este puternic fluidizat, cu deosebire în interiorul rețelelor. *(iii)* Al treilea argument surprinde gradul de coagulare socială care se produce, de regulă, în societățile cu o densitate ridicată a interacțiunilor, ca urmare a sedimentării şi difuzării în timp a unor valori şi norme comune. (*iv*) Al patrulea element, care decurge din toate celelalte trei, este acela că, în situația societăților cu densitate relațională ridicată, gradul de transparență, dar şi cel de predictibilitate al organizațiilor cresc semnificativ, ceea ce, evident, contribuie, într-o foarte mare măsură, la realizarea unor construcții durabile. Într-un astfel de tablou, în care valorile indicatorului *densitate* sunt ridicate, o organizație oarecare *O* va fi destul de precaută în raport cu partenerii săi sociali şi dispusă la negociere şi compromis. În cazul în care valorile indicatorului *densitate* sunt reduse, în

funcție şi de alți parametri, organizația ar putea să fie predispusă la un comportament ceva mai radical, orientat către atingerea obiectivelor organizației şi mai puțin către atingerea unui echilibru între organizație şi public.

Centralitatea organizației *O* este la fel de importantă. Acest indicator poate fi definit în mai multe moduri. Unul dintre acestea este cel al poziționării spațiale, respectiv cât de centrală – sau cât de proeminentă – este organizația *O* într-un câmp social dat. Această modalitate de definire, fără o metodologie clară de măsurare a proeminenței, rămâne destul de relativă. Un alt mod de a defini centralitatea este acela al contabilizării numărului de interpuşi dintre entitatea studiată – *O* – şi orice alt actor din câmpul social, dar, evident, vom fi interesați cu prioritate de actorii importanți. Astfel, putem constata că, în Figura 10, Graficul 3, organizația *O* se află într-o poziție destul de centrală în raport cu tabloul de ansamblu. Totuşi, dacă mutăm centrul de greutate pe partea dreaptă (Figura 10, Graficul 4) şi considerăm organizația *Q* una extrem de importantă, atunci putem constata că *O* se află într-o relație periferică față de *Q* şi orice tentativă a lui *O* de a ajunge la *Q* este intermediată fie de *B*, fie de *C*. Poziția de intermediar a lui *B* şi *C* creează o valență suplimentară acestora în detrimentul organizației *O*. Din aceste modelări rezultă că un grad ridicat de centralitate atribuit organizației *O* va creşte capacitatea de negociere şi control în perimetrul în care activează, în timp ce o valoare scăzută a acestui indicator va creşte gradul de izolare şi va scădea capacitatea de relaționare în sistem.

Dacă încercăm să descompunem spațiul social în care activează o organizație *O* în funcție de cei doi indicatori – *densitate* şi *centralitate* –, iar apoi identificăm situațiile posibile în care s-ar putea afla această organizație, rezultă patru variante de roluri, prezentate în Tabelul 5.

Tabelul 5: Roluri organizaționale într-un câmp de rețele de publicuri

		Centralitatea organizației O	
		Ridicată	Scăzută
Densitatea relațiilor rețelelor de public	Ridicată	Negociator	Subordonat
	Scăzută	Comandant	Singuratic

Sursa: Rowley (1997), p. 901.

Organizația *O* în postura de *negociator*. Acest rol este asociat unui câmp social cu o densitate a relațiilor ridicată şi cu o proeminență ridicată a organizației *O*. Este de aşteptat ca numărul de rețele de publicuri/actori sociali să fie, de asemenea, important, ceea ce va obliga organizația la o atitudine destul de prudentă, chiar dacă deține centralitate. Multe din valorile acestui spațiu social vor fi împărtăşite de cei mai mulți actori şi fiecare dintre ei se va aştepta la un comportament cât mai transparent şi cât mai aproape de normele sociale validate.

Organizația *O* în postura de *comandant*. În acest caz, densitatea relațiilor este mică, ceea ce împiedică fluxurile de comunicare interorganizaționale, însuşirea unor valori comune şi formarea de rețele. Transparența este, de asemenea, scăzută, iar gradul de predictibilitate al actorilor este mai mic. Organizația *O*, aflată într-o poziție de centralitate, va încerca să controleze spațiul social, să împiedice formarea de coaliții/rețele în afara sferei sale de influență şi să impună interesele/soluțiile sale.

Organizația *O* în postura de *subordonat*. În acest caz, spațiul social este caracterizat de o densitate ridicată a relațiilor, dar organizația *O* este într-o poziție marginală, în general sau în raport cu o problemă specifică. Cu alte cuvinte, organizația *O* nu participă la fluxul central de informații, are un grad ridicat de dependență în raport cu ceilalți actori ai spațiului social, dar, pe de altă parte, activează într-un mediu care împărtăşeşte valori

comune şi care este destul de previzibil. În relația cu publicurile sale, organizația este nevoită de multe ori să cedeze presiunilor acestora. Are însă posibilitatea de a construi legături noi şi de a participa la alte rețele de public, care ar putea să-i protejeze interesele.

Organizația *O* în postura de *singuratic*. În acest caz, mediul în care activează organizația este caracterizat de densitate a relațiilor scăzută şi centralitate redusă. Organizația nu se află sub presiunea publicurilor, dar nici nu poate promova valorile sale, în absența unui spațiu de relaționare mai extins. Transparența nu apare ca o cerință stringentă a mediului, iar organizația acționează destul de izolat. Dacă este nevoie, apelează la conciliere, pentru a evita situațiile riscante.

Teoria rețelelor de public, dezvoltată de Timothy J. Rowley, completează seria teoriilor publicurilor (unele dintre ele dezvoltate în acest capitol) şi contribuie, în egală măsură, la înțelegerea mai aprofundată a acestora. Consider că fiecare punct de vedere teoretic prezentat, deşi are anumite limitări, care derivă din chiar perspectiva utilizată pentru a descifra un fenomen social atât de complex, poate fi privit ca o lentilă suplimentară, care contribuie la clarificarea imaginii de ansamblu. Teoria lui Rowley face acest lucru pe o dimensiune neexplorată până la momentul 1997 şi anume descrie simultaneitatea relațiilor. Se poate argumenta că acest concept îşi are rădăcinile pe tărâmul interacționismului simbolic, care a fost fertilizat în anii ‘60, dar grilele de descifrare ale mecanismelor de interacțiune socială au apărut mult mai târziu, Timothy J. Rowley având rolul său în acest demers ştiințific.

III Participarea publică – dreptul şi obligația de a participa

III.1. DEMOCRAȚIA ŞI PARTICIPAREA PUBLICĂ

Încă din Antichitate, democrația a fost definită ca procesul prin care poporul guvernează. În ce măsură poporul (*demos*) exercită cu adevărat puterea (*kratos*) este, însă, cel mai dezbătut subiect din ultimele două milenii. Mărturiile istoriei, mai vechi sau mai noi, ne conduc către ideea că democrația – în sens de *putere a poporului* – apare mai mult ca un deziderat decât ca un obiectiv atins, iar acest lucru este valabil chiar şi în țările care au înregistrat cele mai înalte standarde democratice[53]. Cauza acestui deficit este însăşi definiția democrației, care pare imposibil de satisfăcut, mai ales în societățile complexe, de astăzi, în care începe să se contureze un clivaj ireductibil între cei care proiectează funcțiile societății şi cei care ar trebui să şi le asume. Deşi decidentul (politic, administrativ etc.) este, în general, în acord cu actualele standarde democratice şi beneficiază de legitimitatea necesară, nu mai reuşeşte să graviteze în aceeaşi arie de interes cu cea a cetățeanului, izolarea acestuia din urmă fiind tot mai des confirmată ca o tendință incontestabilă, tendință care se manifestă prin dezinteres față de „treburile pu-

---

[53] Pe marginea acestei idei, Woodrow Wilson afirma următoarele: „Istoria libertății este istoria limitării puterii cârmuirii” (Iliescu şi Solcan, 1994, p. 5).

blice" şi absenteism în momentele în care este chemat să-şi exercite atribuțiile de cetățean (vot, de exemplu).

În ultimul secol s-a conturat un curent ştiințific, a cărui esență a fost foarte bine ilustrată de John Dewey atunci când spunea că bolile democrației nu pot fi tratate decât cu mai multă democrație. Într-un sens mai larg, aceasta înseamnă, pe lângă definirea unor principii clare de funcționare a unei societăți democratice, creşterea gradului de sensibilizare a cetățenilor la problemele statului, respectiv apropierea cetățenilor de procesul de adoptare a politicilor publice şi de mecanismele deciziei politice, administrative etc., ceea ce poate fi echivalat cu intensificarea şi creşterea calității proceselor de comunicare şi participare publică. Tema este preluată de mai mulți autori, ca de exemplu Robert A. Dahl[54] (1971/2000; 1989/2002; 1998/2003), Jürgen Habermas (1975), James Bohman (1996), Adrian Miroiu (2006), James S. Fishkin (2009) etc., şi dezvoltată pe liniile care privesc: *(i)* mecanismele prin care fiecare persoană afectată de o decizie publică poate fi implicată în procesul de adoptare a acesteia, *(ii)* egalitatea de şanse în ceea ce priveşte participarea la definirea agendei publice şi adoptarea unei decizii, *(iii)* accesul neîngrădit la informațiile de interes public, *(iv)* controlul final al cetățenilor asupra agendei, *(v)* posibilitatea de a reveni asupra unei decizii, dacă acest lucru este considerat de interes.

Toate aceste linii ne conduc, însă, în mijlocul uneia dintre cele mai complexe şi mai sensibile teme şi anume libertatea de exprimare în spațiul public, temă care, deşi a însoțit de-a lungul secolelor dezbaterile despre democrație, a devenit, începând cu a doua parte a secolului XX, extrem de discutată şi disputată.

---

[54] Robert A. Dahl (n. 1915) este unul dintre cei mai proeminenți politologi americani. Cele peste 20 de lucrări ale autorului în domeniul teoriilor democrației sunt considerate de referință în ştiințele politice contemporane. Trei dintre aceste lucrări au fost traduse în limba română, în cadrul seriei *Civitas* a Institutului European, şi anume: *Polyarchy: Participation and Opposition* (1971/2000), *Democracy and Its Critics* (1989/2002), *On Democracy* (1998/2003).

Ancorată în principiile Revoluției Franceze de la 1789, în cele ale *Primului Amendament* al Constituției Statelor Unite ale Americii şi în cele exprimate în *Declarația Universală a Drepturilor Omului*[55], adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 decembrie 1948 (Anexa B), această temă a fost privită de-a lungul timpului ca o modalitate prin care se poate asigura *(i)* aflarea adevărului, *(ii)* guvernarea democratică, *(iii)* contraponderea la excesele puterii, *(iv)* dezvoltarea durabilă şi *(v)* realizarea personală a fiecărui individ (Middleton *et al.*, 2000/2002). Transpunerea în practică a acestor principii a îmbrăcat de-a lungul timpului forme diferite, nu întotdeauna acceptate de actorii spațiului social, național sau internațional.

Caseta 8:
Primul amendament al Constituției Statelor Unite ale Americii

Prima propunere de modificare a Constituției Statelor Unite ale Americii a fost înaintată către statele federale la 25 septembrie 1789, Primul Amendament fiind ratificat la 15 decembrie 1791. Conținutul Primului Amendament este următorul:

> „Congresul nu are voie să facă nicio lege în folosul unui anume aşezământ ideologic sau care să interzică libera practică, sau care să reducă libertatea cuvântului sau a presei, sau dreptul oamenilor de a se întruni paşnic şi de a cere prin petiții guvernului să redreseze problemele."

Sursa: Middleton *et al.* (2000/2002), p. 32.

Una dintre aceste forme este adoptarea, în diferite state ale lumii, a unor acte normative care vizează accesul la informațiile publice. Se estimează în acest moment că toate țările care sunt clasificate de diferite sisteme de evaluare internaționale în ca-

[55] În a doua parte a secolului trecut au fost adoptate şi alte documente internaționale care statuează dreptul la informare şi libertatea de exprimare, ca de exemplu: *Convenția Internațională a Drepturilor Politice şi Civile*, adoptată de Adunarea Generală a O.N.U. la 16 decembrie 1966, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*, adoptată de Consiliul Europei, la Roma, la 4 noiembrie 1950 etc.

tegoria națiunilor democratice sau parțial democratice (respectiv 147 de țări, dacă luăm în calcul media ultimilor doi ani, aşa cum a fost prezentat de *Freedom House* în raportul din 2010), dispun de un astfel de instrument legal prin care să se asigure dreptul la informare şi comunicare publică (Mendel, 2008; Freedom House, 2010). În general, o astfel de legislație se bazează pe următoarele principii: *(i)* divulgarea necondiționată a informațiilor[56], cu excepția situațiilor care vizează securitatea națională sau care ar conduce la încălcarea drepturilor omului; *(ii)* instituțiile publice trebuie să intre sub incidența legislației respective şi să se conformeze obligației de a permite accesul la informațiile publice; *(iii)* instituțiile publice trebuie să adopte o atitudine deschisă, transparentă; (*iv*) excepțiile trebuie să fie în mod clar şi precis trasate şi numai sub rezerva invocării interesului public; *(v)* solicitările de acces la informații publice trebuie să fie tratate cu prioritate de instituțiile publice şi orice refuz trebuie să facă obiectul unei evaluări atente din partea structurilor de profil – structuri publice de control, instanțe de judecată etc.; *(vi)* accesul la informații nu trebuie descurajat prin aplicarea unor taxe care depăşesc valoarea reală a costurilor asociate accesării informației respective; *(vii)* întâlnirile organismelor publice trebuie să fie deschise publicului; *(viii)* legile care sunt incompatibile cu principiul de divulgare maximă a informațiilor trebuie să fie modificate sau abrogate; *(ix)* persoanele care furnizează informații cu privire la încălcări ale legislației privind libertatea de exprimare şi accesul la informații trebuie să fie protejate.

Libertatea de exprimare şi libertatea presei nu se reduc însă la legislația privind accesul la informațiile publice. Pe de o parte, aceste principii fac parte din indicatorii de bază ai democrației, aşa cum sunt ei exprimați în metodologia *Freedom House* de monitorizare a nivelului de dezvoltare a democrației, indicatori concepuți în 1972 şi măsurați de atunci anual în toate statele lumii (Anexa C). Pe de altă parte, însă, comunicarea

[56] În limba engleză: „the principle of maximum disclosure”.

publică neîngrădită nu ține doar de respectarea unor principii, ci şi de o serie de alți factori, ca de exemplu infrastructura de comunicare, capacitatea de comunicare a actorilor implicați, capacitatea diferitelor sisteme (organizații, regiuni, țări etc.) de a contribui la echilibrarea fluxurilor de comunicare, naționale sau internaționale etc. Aceste aspecte au fost semnalate de mai mulți cercetători în a doua parte a secolului trecut, dar au fost reunite în celebrul *Raport MacBride*[57] – oficial intitulat *Many Voices, One World: Towards a New More Just and More Efficient World Information and Communication Order* –, elaborat de o comisie interguvernamentală – *International Commission for the Study of Communication Problems* –, ca urmare a solicitării, din 1977, a Conferinței Generale UNESCO. Raportul, deşi a produs o serie de dispute în rândul statelor membre UNESCO, este considerat unul dintre primele abordări comprehensive a problematicii comunicării din perspectiva drepturilor omului şi a fundamentelor democrației. După adoptarea acestui Raport (1980), UNESCO a decis ca una dintre direcțiile de acțiune ale acestei instituții internaționale să fie aceea a comunicării, ceea ce a condus la instituirea unui departament specializat în cadrul acestei organizații şi la definirea unui program asociat acestei tematici. În 2008, la cea de-a 21-a sesiune a *Intergovernmental Council of the International Programme for the Development of Communication* (IPDC), a fost adoptat un nou set de indicatori care se referă la nivelul de dezvoltare al comunicării publice în diferite țări. Acest nou instrument, intitulat *Media Development Indicators: A Framework for Assesing Media Development*, este construit plecând de la cinci principii de bază: *(i)* existența unui sistem de reglementare care să

---

[57] Sean MacBride (1904–1988) a fost un proeminent om politic irlandez, care, de-a lungul carierei sale, a îndeplinit numeroase funcții politice, naționale şi internaționale, printre care: preşedintele Partidului *Clann na Poblachta* (1946–1965), ministru al Afacerilor Externe (1948–1951), Vice-Preşedinte al *Organization for European Economic Cooperation* (1948–1951), secretar general al *International Commission of Jurists* (1963–1971) etc. În 1974 a fost distins cu Premiul Nobel pentru Pace.

conducă la libertatea de exprimare şi diversitate a mass-media; *(ii)* pluralitate şi diversitate mass-media, condiții echitabile de concurență şi transparență a proprietății; *(iii)* mass-media ca o platformă pentru discursul democratic; *(iv)* dezvoltarea capacității profesionale şi a instituțiilor care stau la baza libertății de exprimare, pluralismului şi diversității; *(v)* gradul de dezvoltare al infrastructurii de comunicare ca modalitate de a evalua sprijinul acordat mass-media independente şi pluraliste. Fiecare dintre aceste principii este detaliat într-o serie de teme şi indicatori asociați astfel încât, împreună, pot constitui o imagine de ansamblu cu privire la capacitatea unui spațiu dat (regiune, țară etc.) de a respecta principiul de bază al democrației şi anume participarea. O listă completă a acestor indicatori este prezentată în Anexa D.

Participarea publică este, prin urmare, puternic dependentă de nivelul de înțelegere şi practică democratică a țării/regiunii/ariei geografice pe care o avem în vedere. Factorul democratic intră în ceea ce numeam în Capitolul I „precondiții”, adică acele elemente fără de care discuția despre participare publică nu ar putea fi ancorată într-un sol sănătos, durabil. Totuşi, indicatorii prezentați mai sus nu reprezintă decât câteva dintre reperele utilizate pentru a evalua capacitatea democratică a unui spațiu social. Există însă şi alte analize care se pot face, ca de exemplu *(i)* aceea a conținuturilor comunicării publice, în care includem şi educația, sau *(ii)* a investițiilor care se fac într-un anumit spațiu social pentru a promova principiile cetățeniei active şi a responsabilității sociale. În acest context, este relevant de menționat efortul susținut de diferite organizații naționale şi/sau internaționale în vederea creşterii gradului de însuşire a valorilor democrației prin educație şi, implicit, ridicarea nivelului de implicare a cetățenilor[58].

---

[58] Unul dintre proiectele derulate pe tema educației pentru cetățenie activă, cu impact la nivel internațional, este cel promovat de Consiliul Europei, începând cu anul 1997 (Cezar Bîrzea, 2000).

III.2. Cetățenia şi participarea publică

Termenul *cetățenie* are în textura sa semantică ideea de participare. Încă din Antichitate, discuțiile despre cetățenie au plecat de la premisa că problema crucială a oricărui stat este aceea a asigurării unei guvernări stabile, care nu poate fi realizată decât prin contribuția fiecărui membru al cetății (*polis*). De altfel, atribuirea statutului de cetățean era, printre altele, dependentă de capacitatea şi disponibilitatea fiecărui membru al comunității de a se implica în soluționarea problemelor acesteia (Bulai, 1998; Ryan, 1991/2000). Deşi anumite componente asociate acestui termen au dispărut în timp – de exemplu relația sa în raport cu proprietatea, clasa socială sau genul –, nucleul dur al acestei noțiuni a persistat, cetățenia definind astăzi natura relației dintre stat şi individ. Dinamica, din ultimele decenii, a statului şi a societăților ridică noi provocări în fața celor care încearcă să încadreze teoretic noțiunea de cetățenie. Astfel, pe fundalul, pe de o parte, al creşterii dorinței de a exercita puterea la nivel local – comunitate şi/sau regiune – şi, pe de altă parte, apariției unor structuri suprastatale, care nu se limitează la tehnicalități de ordin economic sau politic şi îşi propun construirea unei identități supranaționale – europene, dacă luăm exemplul Uniunii Europene –, problematica cetățeniei devine mult mai complexă. De această dată, provocarea nu constă neapărat în schimbarea semnificației termenului *cetățenie*, ci în formele pe care aceste semnificații le pot îmbrăca, în contextul multiplicării referențialului (comunitatea, regiunea, națiunea-stat, formațiunea suprastatală) şi a tipului de relații care se pot construi în raport cu fiecare referențial în parte.

Caseta 9:

Definiții ale cetățeniei

„Cetățenia este practica unui cod moral – un cod care are în vedere interesul altora – întemeiată pe auto-dezvoltarea personală şi cooperarea voluntară şi nu pe puterea represivă de intervenție a statului.”

(Friedrich A. Hayek[59], 1967)

„Cetățenia este un statut acordat tuturor celor care sunt membri cu drepturi depline ale unei comunități. Toți cei care posedă statutul de cetățean sunt egali în ceea ce priveşte drepturile şi obligațiile în raport cu statul. Nu există principii universale, care determină care sunt aceste drepturi şi obligații, dar fiecare societate în care instituția cetățeniei este apreciată îşi construieşte propria imagine cu privire la cetățenia ideală. […] Cetățenia necesită existența unui sentiment de apartenență la comunitate, sentiment bazat pe loialitatea față de o civilizație, care este considerată un bun comun.”

(Thomas H. Marshall[60], 1973)

„Cetățenia este lupta paşnică prin intermediul unei sfere publice.”

(Jürgen Habermas, 1994)

„Cetățenie este implicarea şi participarea activă a indivizilor în societate, indivizi care sunt investiți cu drepturi şi responsabilități şi care au capacitatea de a influența politica. Prin urmare, cetățenia trebuie să fie mai mult decât un statut politic şi juridic, ci este, de asemenea, un rol social.”

(Cezar Bîrzea, 2002)

Sursa: Consiliul Europei (2003), pp. 19-20.

---

[59] Friedrich August Hayek (1899–1992) este unul dintre cei mai cunoscuți economişti şi filosofi ai secolului trecut. Originar din Austria, Hayek a obținut doctoratul în drept (1921) şi apoi în economie (1923) la *Universitatea din Viena*. A îmbrățişat cariera academică în 1931 şi a predat la *London School of Economics* (1931–1950), *University of Chicago* (1950–1962) şi

Cetăţenia nu poate fi, însă, privită doar ca un set de raporturi – eventual dinainte agreate – între individ şi una sau mai multe entităţi de tip statal. Cetăţenia însumează un spectru larg de teme, pe care Andrew Crane, Dirk Matten şi Jeremy Moon (2008) îl descompun în trei planuri diferite şi anume: *(i)* statutul, *(ii)* modul în care drepturile şi obligaţiile cetăţeneşti sunt definite şi acordate şi *(iii)* procesul de exercitare a statutului de cetăţean. Fiecare plan ridică o serie de probleme care trebuie să facă obiectul unei analize distincte. Astfel, *statutul* se referă la încadrarea de ansamblu a conceptului, plecând de la dimensiunea strict juridică („Cine are şi cine nu are dreptul de a fi cetăţean?”, „Cine acordă acest statut: statul sau altă entitate echivalentă?”) şi până la elementele de conţinut ale noţiunii în sine („Care sunt drepturile şi obligaţiile asociate calităţii de cetăţean?”). Al doilea etaj se referă la modul în care drepturile şi obligaţiile asociate noţiunii de cetăţean sunt alocate cetăţenilor. Acest plan nu este nici pe departe simplu. El este rezultatul unui lung şir de acţiuni/dezbateri/dispute de ordin filosofic, politic, cultural, economic etc., care au dus în spaţii/teritorii diferite la rezultate diferite. Este vorba aici de modul de atribuire şi urmărire legală a exercitării drepturilor civile, politice şi sociale. Ultimul plan – şi acesta puternic ancorat în contextul istoric, cultural, economic, politic şi social al fiecărui spaţiu/teritoriu în parte – este cel al exercitării efective a drepturilor, adică a statutului de cetăţean. Acest lucru, mai puţin analizat în literatura de specialitate atunci când se vorbeşte despre cetăţenie, este de fapt participarea publică/politică a fiecărui individ la acţiunile care vizează comunitatea în ansamblul ei, cu scopul de a contribui la construirea binelui comun, şi nu doar exercitarea dreptului de vot sau a dreptului de a fi ales.

Universitatea din Freiburg (1962–1968). În 1974, a fost distins cu Premiul Nobel pentru Economie (Feser, 2006).

[60] Thomas Humphrey Marshall (1893–1981) este unul dintre sociologii britanici care au contribuit semnificativ la înţelegerea problematicii legate de drepturile civile, politice şi sociale ale cetăţenilor.

Această dimensiune a cetățeniei, respectiv dimensiunea care vizează participarea publică, nu este un dat. Ea se construiește în timp, atât la nivel de individ, cât şi la nivel de societate, şi trebuie să fie rezultatul unui efort sistematic, atât individual, cât şi instituționalizat, care poate fi susținut prin educația în familie, educația formală sau prin alte mecanisme care se află la intersecția dintre individ şi societate. În ultimele decenii, tema educației pentru cetățenie activă – la fel de bine poate fi numită educație pentru participare publică activă – face obiectul preocupărilor mai multor instituții naționale şi internaționale, care derulează o serie de programe în acest sens (Veldhuis, 1997; UNESCO Office for the Caribbean şi IBE, 2004; Council of Europe, OSCE/ODIHR, UNESCO şi OHCHR, 2009). Unul dintre aceste programe este cel dezvoltat de Consiliul Europei, începând cu anul 1997, intitulat „Education for Democratic Citizenship", în cadrul căruia s-a încercat înțelegerea problematicii în ansamblul ei şi identificarea mecanismelor prin care se poate asigura creşterea nivelului de participare a cetățenilor la soluționarea problemelor cu care se confruntă în spațiul public. Din cercetările realizate de echipele de specialişti din cadrul Consiliului Europei sunt de reținut, pe de o parte, modelarea teoretică pe care aceştia au realizat-o pentru a înțelege al treilea plan al cetățeniei, aşa cum a fost el descris de Crane *et al.* (2008), şi, pe de altă parte, accentul care este pus pe educația şi formarea continuă, pentru ca societatea, în ansamblul său, să îndeplinească acele precondiții fără de care cetățenia activă – participarea publică – nu poate funcționa la parametri normali.

Paradigma cetățeniei active, dezvoltată de Consiliul Europei[61], pleacă de la interacțiunea dintre doi actori sociali – individul/cetățeanul şi colectivitatea/comunitatea – aşezați în cadrul

---

[61] Modelarea teoretică a cetățeniei active, prezentată în volumul *T-Kit on European Citizenship* (2003) de către o echipă a Consiliului Europei, coordonată de Peter Merry (2003), are la bază o paradigmă mai veche, dezvoltată de Ruud Veldhuis (1997), tot în cadrul Consiliului Europei, la debutul proiectului "Education for Democratic Citizenship".

conceptual al cetățeniei. Fiecare dintre cei doi actori este caracterizat printr-o dimensiune internă şi una externă, redate schematic în Tabelul 6. Astfel, pentru individ, dimensiunea internă este reprezentată de valori şi perspective personale, în timp ce dimensiunea externă se referă la comportament social, drepturi şi responsabilități. În cazul colectivității, dimensiunea internă cuprinde valori, noțiuni şi concepții colective, în timp ce dimensiunea externă este formată din structuri culturale, sociale, politice şi economice.

Tabelul 6: Cadrul conceptual al cetățeniei

	Interior	Exterior
Individul/cetățeanul	valori şi perspective personale	comportament social, drepturi şi responsabilități
Colectivitatea/comunitatea	valori, noțiuni şi concepții colective	structuri culturale, sociale, politice şi economice

Sursa: Consiliul Europei (2003), p. 32.

Plecând de la acest cadru conceptual, au fost dezvoltate două interpretări ale cetățeniei, una din perspectivă sociologică, intitulată „cele patru dimensiuni – abordare socială a cetățeniei”, care tratează problematica cetățeniei dinspre colectivitate spre individ, în timp ce a doua perspectivă este centrată pe individ, intitulată „sentimentul de apartenență”[62], care tratează problematica cetățeniei dinspre cetățean spre colectivitate. Din analiza şi combinarea celor două perspective, în final, echipa de specialişti a Consiliului Europei, coordonată de Peter Merry (2003), defineşte cetățenia ca un „concept dinamic, complex şi integrat”.

[62] În engleză: „senses of belonging”.

III.2.1. Cele patru dimensiuni – abordarea socială a cetățeniei

În cadrul acestei modelări se pleacă de la premisa că societatea, în ansamblul ei, reuşeşte să se relaționeze cu fiecare individ în parte prin intermediul a patru dimensiuni: *(i)* politică/legală, *(ii)* socială, *(iii)* culturală şi *(iv)* economică, fiecăreia în parte fiindu-i asociat un ansamblu de valori, principii şi instrumente corespunzătoare operaționalizării. Astfel:

(i) dimensiunea politică/legală este asociată cu elementele legate de drepturile politice şi responsabilitățile care se desprind din mecanismele democratice, care permit funcționarea sistemului politic. Această dimensiune poate fi menținută activă atâta timp cât există programe de educare şi campanii de conştientizare în legătură cu formele de guvernământ, ideea generală de democrație şi mecanismele de funcționare ale acesteia, elementele componente ale sistemului politic şi procesul de adoptare a deciziilor, sistemul electoral, sistemul de partide, elemente de *agenda-setting* şi mecanisme de *lobby*, participare politică şi mecanismele asociate acesteia, drepturile politice şi formele lor de exercitare, istoria spațiului politic respectiv, legislația referitoare la acțiunea politică, utilizarea mijloacelor de comunicare în masă etc.;

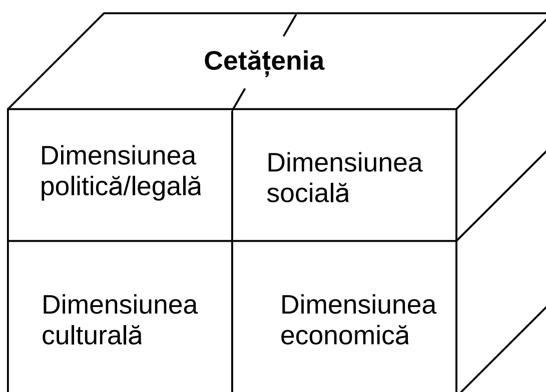
(ii) dimensiunea socială este corelată cu relațiile dintre indivizi, în societate, şi necesită existența unui anumit grad de loialitate şi solidaritate. De asemenea, pentru a fi compatibil social, un individ trebuie să dețină cunoştințe şi abilități de interacțiune socială. Societatea, în ansamblul ei, poate promova interacțiunile dintre indivizi prin adoptarea unor politici care să conducă la combaterea izolării sociale a indivizilor, să asigure egalitatea dintre sexe, să asigure un nivel ridicat de conştientizare a problemelor sociale în spațiul public, să construiască mecanismele corespunzătoare în vederea asigurării unei informări corecte a cetățenilor etc.;

(iii) dimensiunea culturală vizează afirmarea unei conştiințe sociale cu privire la existența unui tezaur cultural comun.

Acest nivel poate fi atins prin educație (însuşirea uneia sau mai multor limbi, însuşirea istoriei țării respective, lecturi etc.) şi prin cultivarea acțiunilor care conduc, în final, la acumularea de noi experiențe, interacțiuni interculturale, conservarea mediului, combaterea discriminării, promovarea unor mesaje media etc.;

(iv) dimensiunea economică are în vedere raportul care există între individ şi piața muncii, pe de o parte, şi între consumator şi piață, pe de altă parte. Pentru ca această dimensiune să înregistreze parametri optimi, trebuie să fie asigurat dreptul de a munci şi dreptul de a beneficia de protecție socială. De asemenea, politicile în domeniul formării forței de muncă, atât prin educația inițială, cât şi prin formarea continuă, sunt elemente care contribuie la securizarea dimensiunii economice a cetățeniei.

Figura 11: Cele patru dimensiuni – abordarea socială a cetățeniei (Merry, 2003, p. 32)



Cele patru dimensiuni sunt interconectate între ele în sensul că un individ nu poate să-şi exercite drepturile de cetățean în condițiile în care una sau mai multe dintre dimensiunile menționate sunt insuficient dezvoltate. Cu alte cuvinte, un individ nu poate fi un cetățean activ, devotat, dornic să contribuie la binele comun în condițiile în care *(i)* nu are bagajul minim de

cunoştinţe pentru a înţelege mecanismele politice şi modul în care el poate contribui la viaţa politică, *(ii)* este izolat de ceilalţi cetăţeni, *(iii)* nu împărtăşeşte valori comune cu ceilalţi membri ai comunităţii în care trăieşte şi *(iv)* nu deţine un loc de muncă sau se află în afara oricărui sistem de asistenţă socială. Echipa Consiliului Europei, coordonată de Peter Merry, care a dezvoltat acest model, compara raportul de echilibru care trebuie să existe între cele patru dimensiuni ale cetăţeniei cu un scaun, care nu poate fi stabil în condiţiile în care unul dintre picioare este mai scurt sau mai lung. Acest model, care reprezintă una dintre componentele cadrului conceptual dezvoltat de Consiliul Europei cu privire la cetăţenia activă, este, în fapt, dezvoltat pe premise mai vechi întâlnite în ştiinţele sociale şi economice cu privire la modul în care subsistemele sistemului social (regimul politic, cadrul legislativ, educaţia, cultura, piaţa muncii, sistemul de protecţie socială) influenţează comportamentele fiecărui individ în parte. Noutatea acestei abordări constă în faptul că paradigme sectoriale sunt integrate şi asociate ideii de cetăţenie, participarea individului la „treburile cetăţii” fiind, deci, o variabilă aflată în relaţie de proporţionalitate cu gradul de dezvoltare a societăţii, în ansamblu.

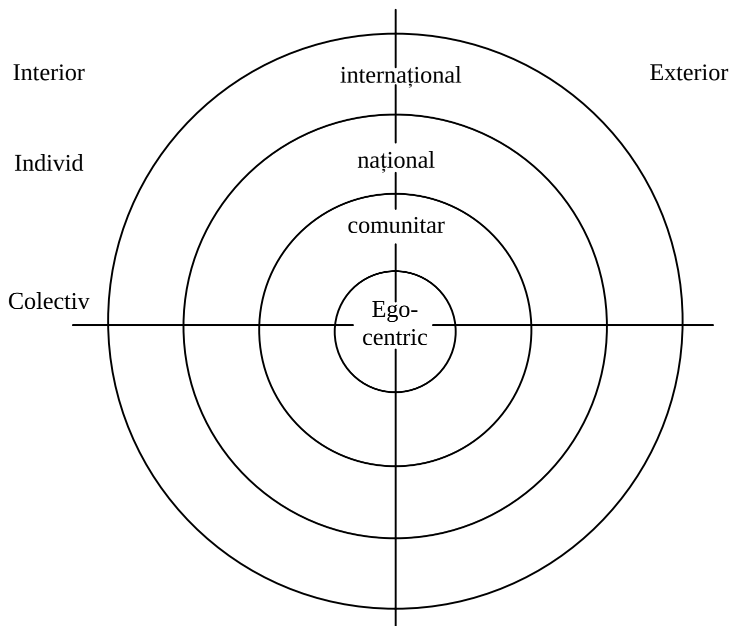
III.2.2. Individul, sentimentul de apartenenţă şi cetăţenia

A doua componentă a cadrului conceptual dezvoltat de Peter Merry şi echipa sa este aceea a modului în care se vede individul/cetăţeanul în societate. Fiecare dintre noi avem un anumit profil, care este conturat de o serie de specificităţi şi experienţe, respectiv de o serie de date asupra cărora nu putem acţiona (naţionalitate, sex, mediul în care am crescut etc.), combinate cu elemente pe care le vom adăuga sau pierde pe parcurs (educaţie, înclinaţii culturale, politice, profesionale, experienţe de viaţă personală – de exemplu, căsătoria – sau socială – de exemplu, participarea la competiţii de şah sau ca voluntari într-un proiect de responsabilitate socială). Toate acestea se

compun într-un mozaic unic, un ADN social, care vor da sau nu individului sentimentul de apartenență la unul sau mai multe grupuri (de exemplu: naționalitate român, sex masculin, crescut în regiunea subcarpatică din județul *D*, în mediul rural, într-o familie de muncitori, cu frați, cu educație de nivel universitar, căsătorit, tată, iubitor de literatură şi istorie, implicat în viața politică fără a fi partizan politic, puternic implicat în cadrul profesiei pe care o practică, bine relaționat la nivel social ca urmare a experiențelor acumulate, cu responsabilități față de colegi şi partenerii de dialog etc.). Fiecare dintre aceste elemente contribuie nu doar la conturarea amprentei sociale, dar şi deschide un orizont de cunoaştere şi de implicare a individului în mediul/mediile în care trăieşte, respectiv contribuie la conturarea rolului de cetățean. Un tată are responsabilitatea familiei sale, iar dacă acelaşi tată este şi managerul unei instituții, el va avea responsabilități suplimentare, față de colegii săi, dar şi față de partenerii/clienții, instituționali sau nu, ai organizației pe care o conduce. Construind pe marginea a ceea ce Ken Wilber numea „the amazing spiral”, echipa de la Consiliul Europei consideră că fiecare specificitate, fiecare experiență va conduce la lărgirea orizontului de implicare a individului, la apariția unui sentiment de apartenență multiplă şi la o deplasare a preocupărilor individului dinspre un perimetru restrâns, egocentric, către unul mai larg, de respirație comunitară, națională sau internațională. Autorii, însă, atrag atenția asupra faptului că trecerea pe o scară superioară nu înseamnă dispariția perimetrelor inferioare, ci doar o încadrare a acestora. De asemenea, o altă observație importantă este aceea că în tabloul de relaționări, pe de o parte, unele sunt mai importante decât altele (de exemplu: sentimentul că aparții unei familii sau unei naționalități ar trebui să fie mai puternic decât acela că aparții unui club de tenis) şi, pe de altă parte, unele pot lua locul altora sau pur şi simplu se pot transforma (de exemplu: sentimentul de apartenență la o clasă de liceu se modifică în timp, fiind

înlocuit, mai mult sau mai puțin, de sentimentul de apartenență la o grupă de studii doctorale).

Figura 12: Individul, sentimentul de apartenență şi cetățenia (adaptat după Merry, 2003, p. 37)



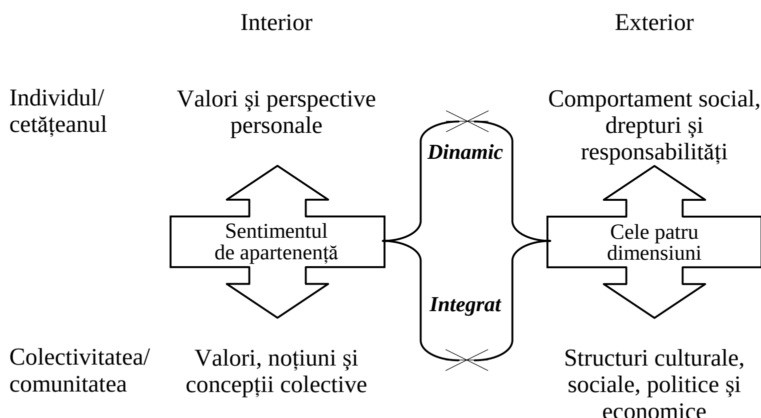
Ceea ce ne arată acest model este complexitatea în care trăim şi, în acelaşi timp, un mod relativ simplu de a evalua această complexitate în raport cu posibilul grad de implicare a unui individ în *polis*. Este de aşteptat ca exercițiul de cetățean să fie realizat cu mai multă uşurință de cei care au un ADN social mai bine structurat, pe mai multe perimetre, sau, aşa cum spunea Merry, o identitate poliedrică.

III.2.3. Modelul cetățeniei conform Consiliului Europei

Acest model este o integrare a tuturor celor trei perspective prezentate până acum: cadrul conceptual al cetățeniei (Tabelul

6), abordarea socială a cetățeniei, care defineşte patru dimensiuni ale cetățeniei (Figura 11), şi sentimentul de apartenență a individului, care defineşte planul sau planurile în care acesta va acționa în postura de cetățean (Figura 12). Combinarea acestor perspective conturează o serie de idei care, în final, duc la modelarea a ceea ce Consiliul Europei a definit a fi cetățenia (Figura 13).

Figura 13: Modelul cetățeniei conform Consiliului Europei (Merry, 2003, p. 41)



Prima idee este aceea că termenul de cetățenie a evoluat semnificativ în ultimele decenii, reuşind să se detaşeze de simpla înregistrare administrativă a statutului unui individ în societate şi participarea sa electorală, prin vot, la alegerile organizate o dată la patru ani. Astăzi, spectrul participării unui cetățean la viața publică a devenit atât de larg încât autorii acestui model apreciază că este imposibil să mai separăm cercetările acestor arii (cetățenie, participare publică) de orice alt domeniu al vieții publice (administrație, medicină, cultură, economie etc.), lucru confirmat de o serie de alte studii (Parry *et al.*, 1992; Brady, 1998; Putman, 2000; Norris, 2002). Cu alte cuvinte, se înregistrează o anumită *dinamică* a ideii de cetă-

ţenie, dinamică imprimată de cinetica celorlalte variabile care definesc tabloul politic, social, cultural, economic etc.

Acest tablou descris mai sus fundamentează un alt aspect: din perspectivă sistemică, diferitele sectoare de activitate ale societăţilor de astăzi sunt mult mai dependente unele de altele. Asistăm la o permeabilizare pe orizontală a domeniilor, în detrimentul verticalizării, respectiv a politicilor decise la nivel înalt. Nu mai putem privi societăţile contemporane decât într-o manieră *integrată*, gradul de coagulare a unei societăţi fiind un indicator al nivelului său de dezvoltare.

Sistemul social, dinamic şi integrat, are o a treia valenţă: *complexitatea*. Aceasta derivă din faptul că nicio legătură socială nu este un dat, ci un echilibru, în care punctul entropic se obţine prin competiţia semnificaţiilor şi intereselor corespunzătoare diferitelor categorii de indivizi, asociaţi în grupuri, în funcţie de existenţa sau nu a sentimentului de apartenenţă la aceste grupuri. În acest sistem complex, individul se află simultan sub presiunea mai multor forţe, unele care acţionează direct, altele care acţionează prin intermediul societăţii, unele care sunt predeterminate, în timp ce altele sunt consecinţa propriilor opţiuni.

III.3. Dezvoltarea, dezvoltarea durabilă şi participarea publică

Dezvoltarea este, în general, asociată creşterii economice, progresului, modernizării, distribuirii echitabile a resurselor în interiorul societăţii, asigurării nevoilor minimale ale diferitelor categorii de cetăţeni, asigurării creşterii economice a periferiei (arii geografice şi categorii sociale dezavantajate), asigurării echilibrului social, a capitalului social, a implicării cetăţenilor în promovarea politicilor publice care să asigure dezvoltarea, asigurării echilibrului dintre resursele naturale şi alte tipuri de

resurse. Desigur, fiecare definiție este dependentă de contextul istoric în care a apărut. Astfel, dacă la mijlocul secolului trecut, accentul se punea pe dezvoltarea industrială, mare consumatoare de resurse ne-regenerabile şi poluatoare, astăzi dimensiunile socială şi culturală ale unei societăți sunt mult mai prezente în discuțiile despre dezvoltare, în timp ce problema industrializării cu orice preț face obiectul unor analize exigente la nivel național şi internațional. Cunoaşterea şi inovarea au devenit ingredientele principale ale progresului, iar promovarea valorilor democratice, a bunei guvernări, a transparenței şi a creşterii implicării şi responsabilității fiecărui cetățean în definirea şi implementarea unor politici publice, o condiție *sine qua non* a succesului (Simon, 1997; Santiso, 2001; Chan, 2004; Shimomura, 2005).

Schimbarea de paradigmă în ceea ce priveşte dezvoltarea a venit odată cu problemele economice de la începutul anilor '70, probleme semnalate în lucrarea de referință *The Limits to Growth*, publicată în 1972, primul raport către Clubul de la Roma[63], semnat de Donella H. Meadows, Dennis L. Meadows, Jørgen Randers şi William W. Behrens III. Potrivit acestui document, omenirea nu mai putea continua procesul de dezvoltare economică după acelaşi model, care, în fond, data încă de la începutul Revoluției Industriale, din a doua jumătate a secolului trecut, şi se baza pe exploatarea extensivă a resurselor, de la pădurile ecuatoriale, la resursele minerale şi prelucrarea

---

[63] Clubul de la Roma este o structură neguvernamentală fondată în 1968 de Aurelio Peccei, un industriaş italian, şi Alexander King, un om de ştiință scoțian. Obiectivul acestei organizații este acela de a promova abordările interdisciplinare de analiză, dialog şi de acțiune cu privire la provocările fundamentale, sistemice, pe care omenirea le are de înfruntat. Membrii săi sunt personalități internaționale, din toate regiunile lumii, din diferite domenii ale ştiinței, ale politicilor publice, din mediul academic, societatea civilă şi sectorul corporativ. Academicianul Mircea Malița este singurul român care a făcut parte din această organizație internațională încă de la înființare (www.clubofrome.org).

acestora cu ajutorul unor tehnologii extrem de poluante. Oamenii de ştiinţă, politicienii, dar şi cetăţenii erau în faţa unei alegeri dificile: să continue acelaşi stil de viaţă, cu riscul de a amputa viitorul generaţiilor care vor urma, sau să găsească noi căi, noi principii, pe baza cărora să fie asigurată dezvoltarea economică şi socială a popoarelor. Ca de fiecare dată când o problemă atât de complicată se află în dezbatere publică, şi în acest caz au fost poziţii şi interese diferite. Lupta, începută atunci, în anii '70, nu s-a încheiat, chiar dacă pe anumite arii au fost înregistrate progrese semnificative pe care le putem include în trei categorii: *(a)* clarificări conceptuale în vederea formulării unei noi paradigme şi anume aceea a dezvoltării durabile[64]; *(b)* încadrarea noii paradigme în cadre normative; *(c)* operaţionalizarea acestor noi paradigme.

Raportul din 1972, *The Limits to Growth*, a produs multe efecte în plan academic care, la rândul lor, au influenţat substanţial modul în care guvernele şi organizaţiile internaţionale gândesc dezvoltarea astăzi. Astfel, în toţi aceşti ani, au fost realizate o serie de cercetări, studii, dar şi rapoarte sau strategii guvernamentale sau ale unor organizaţii internaţionale etc. (Steurer *et al.*, 2005), care, în final, au condus la un nou concept de dezvoltare, un model multidimensional, bazat pe principiile dezvoltării durabile, în care *(A)* problemele de ordin economic, ca de exemplu *(i)* performanţele financiare, *(ii)* competitivitatea pe termen lung şi *(iii)* impactul economic, sunt compensate cu cele legate de (B) dezvoltarea durabilă a sectorul social, care au în vedere *(iv)* echitatea, în speţă o distribuţie a resurselor care să permită dezvoltarea personală şi socială a fiecărui individ, şi *(v)* capitalul social, respectiv cu *(C)* problemele de mediu, care vizează *(vi)* utilizarea responsabilă a resurselor non-regenerabile

[64] Sunt autori care consideră că ideea dezvoltării durabile este mai veche. Astfel, în secolul al XVII-lea, în pădurile din actuala Germanie, existau o serie de restricţii privind tăierea copacilor. Exploatarea pădurilor trebuia să se facă într-un ritm care să ţină cont de capacitatea de regenerare a acestora (Steurer *et al.*, 2005).

sau regenerabile, *(vii)* reducerea emisiilor de gaze sau alte substanțe poluante şi *(viii)* reducerea riscului de accidente ecologice. Aceste trei dimensiuni (*A*, *B* şi *C*) sunt încadrate de o a patra, transversală (*D*), care vizează *(ix)* problematica transparenței şi a participării publice, *(x)* problematica evaluării continue a temelor legate de mediu, *(xi)* tratarea interdisciplinară a tematicilor legate de dezvoltarea durabilă şi *(xii)* utilizarea instrumentelor de *foresight* pentru a întrevedea noi direcții de acțiune în acest domeniu.

Caseta 10:
Elementele care definesc dezvoltarea durabilă

(A) Economie durabilă
- (i) Performanța financiară
- (ii) Competitivitatea pe termen lung
- (iii) Impactul economic

(B) Societate durabilă
- (iv) Echitatea
- (v) Capitalul social

(C) Mediu durabil
- (vi) Exploatarea resurselor
- (vii) Emisia de noxe
- (viii) Riscul de accidente ecologice

(D) Cerințe transversale pentru o dezvoltare durabilă
- (ix) Transparența şi participarea publică
- (x) Evaluarea continuă a problematicii dezvoltării durabile
- (xi) Abordarea interdisciplinară a dezvoltării durabile
- (xii) Studii de *foresight*

Sursa: adaptat după Steurer *et al.* (2005), p. 270.

Această nouă paradigmă a condus la o serie de încadrări normative. Paleta este extrem de variată, dacă avem în vedere spectrul larg de domenii aflate în discuție. La nivel internațional

au fost semnate diferite convenții sau acorduri internaționale[65], ca de exemplu *Rio Declaration on Environment and Development*, semnată în 1992 de 178 de state, *United Nations Convention on Biological Diversity*, semnată în 1992 şi ratificată de peste 150 de țări, sau *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, semnată în 1998, la Aarhus, în Danemarca, de 41 de țări, iar lista poate continua.

Este de remarcat faptul că acest nou concept privind dezvoltarea se află, din multe puncte de vedere, la polul opus cu ceea ce se considera în anii ’60 ai secolului trecut şi poate chiar în urmă cu mai bine de un secol, adică sfârşitul secolului al XIX-lea, acest lucru fiind valabil inclusiv în ceea ce priveşte raportarea la public. Ne aducem aminte replica industriaşului american William H. Vanderbilt, publicată în *Chicago Daily News* din 9 octombrie 1882: „The Public be Damned!”. O sută zece ani mai târziu, participarea publicurilor este statuată ca

[65] Lista acțiunilor şi documentelor relevante în raport cu această temă este lungă. Dintre acestea este de reținut Raportul realizat de *World Commission on Environment and Development*, intitulat „Our Common Future”, aprobat de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite, la 4 august 1987. Acest document a stat la baza unuia dintre cele mai complexe programe de promovare şi acțiune pentru susținerea dezvoltării durabile, desfăşurat sub egida Națiunilor Unite şi cu iradiere în celelalte agenții sau instituții internaționale din familia ONU. În iunie 1992, la Rio de Janeiro, plecând de la acest raport, a fost organizată reuniunea la nivel înalt *United Nation Conference on Environmental and Developmen*, la care au participat 178 de şefi de state şi reprezentanți ai guvernelor, unde s-a adoptat *Rio Declaration on Environment and Development* şi planul de măsuri intitulat *Agenda 21*. De asemenea, ca urmare a acestei reuniuni, în decembrie 1992, Adunarea Generală ONU a decis înființarea *United Nations Commission on Sustainable Development* (CSD). Acțiuni convergente au avut loc şi sub coordonarea Băncii Mondiale, care sunt reflectate, printre altele, în „Sustainable Development in a Dynamic World: World Development Report 2003”, sau sub egida UNESCO, în cadrul United Nation Decade of Education for Sustainable Development (2005–2014).

fiind în centrul oricărui demers privind problemele de interes comun – în cazul de față, mediul –, cetățeanul având *dreptul* de a fi informat şi de a participa, în timp ce instituțiile publice sau alte entități cu responsabilități publice au *obligația* de a acționa în sensul informării şi consultării publicurilor pe marginea problemelor de interes public şi implicării acestora în procesul de decizie.

Caseta 11:
Principiul 10 al *Declarației de la Rio de Janeiro* privind mediul şi dezvoltarea

„Problemele de mediu sunt cel mai bine tratate cu participarea tuturor cetățenilor în cauză, la nivelul relevant. La nivel național, fiecare individ trebuie să aibă acces la orice informație privind mediul, care este deținută de către autoritățile publice, inclusiv informații privind materialele periculoase şi activități în comunitățile lor, precum şi oportunitatea de a participa la procesele decizionale. Statele membre facilitează şi încurajează sensibilizarea opiniei publice şi participarea cetățenilor prin asigurarea accesului la informații tuturor celor interesați. Accesul efectiv la procedurile judiciare şi administrative, inclusiv căile de atac şi remediu, trebuiesc clar prevăzute."

Sursa: UNCED (1992).

Principul 10 al *Declarației de la Rio de Janeiro* (*Caseta 11*) statuează foarte clar dreptul la informare şi dreptul la participare al cetățenilor pe problemele de mediu, care îi vizează în mod direct. Acest punct al *Declarației* este mai departe dezvoltat de *Economic Commission for Europe* a Națiunilor Unite (UN/ECE), sub umbrela căreia a avut loc întrunirea de la Aarhus, din 1998, când a fost adoptat singurul document la nivel internațional ratificat de parlamentele statelor semnatare cu privire la comunicarea publică. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to*

Justice in Environmental Matters[66], considerată de Kofi Annan, fost secretarul general al Organizației Națiunilor Unite, „cel mai ambițios proiect în ceea ce priveşte democratizarea deciziilor cu privire la mediu”[67]. Documentul este construit pe trei axe. Prima se referă la accesul la informații, a doua la dreptul publicurilor de a participa la procesul de luare a deciziilor în problemele de mediu, în timp ce a treia se referă la mecanismele juridice care să permită aplicarea corectă a principiilor şi reglementărilor care privesc primele două axe.

Documentul a produs o serie de efecte la nivelul statelor semnatare. Primul este acela al unei noi abordări conceptuale, în care problemele de mediu şi dezvoltare durabilă sunt analizate în strânsă legătură cu drepturile omului, ceea ce, în termeni practici, echivalează cu aşezarea tematicii de mediu la intersecția dintre public, autoritățile publice şi nivelul de dezvoltare democratică a unei națiuni/arii geografice. Al doilea efect este cel legat de creşterea gradului de conştientizare, pe de o parte, a problemelor de mediu şi, pe de altă parte, a necesității dezvoltării acelor mecanisme care să conducă la o mai mare implicare a publicurilor. Al treilea efect important este la nivel legislativ; multe dintre țările/părțile semnatare ale *Convenției de la Aarhus* au modificat legislația privind accesul la informațiile publice, transparența procedurilor administrative şi politice etc., ceea ce, în general, a condus la o ameliorare a acesteia. De exemplu, merită menționat faptul că Uniunea Europeană şi-a însuşit prevederile acestei Convenții, pe de o parte, prin faptul că este semnatară a documentului şi, pe de altă parte, prin faptul că a adoptat la 6 septembrie 2006 Regulamentul nr. 1367 de aplicare a prevederilor *Convenției de la Aarhus*[68]. Al patrulea efect

---

[66] Acest document este disponibil la următoarea adresă: http://www.un-documents.net/aarhus.htm.

[67] Mylrea (2002), p. 25.

[68] *REGULATION (EC) No 1367/2006 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 6 September 2006 on the application of the provisions of the Aarhus Convention on Access to Information, Public*

relevant este cel legat de dezvoltarea şi aplicarea mecanismelor concrete cu privire la informarea publică şi participarea publicurilor la deciziile legate de mediu. Nu în ultimul rând, *Convenția de la Aarhus* a permis o iradiere pe orizontală a principiilor pe care le promovează în domeniul protecției mediului, principii care au fost translatate către alte sectoare de activitate. O analiză mai atentă a modului în care este promovată transparența şi participarea publică în alte sectoare de activitate ne arată foarte clar că principiile şi mecanismele *Convenției de la Aarhus* sunt din ce în ce mai mult acceptate de diferite organizații naționale sau internaționale din alte domenii decât cel al mediului (UN/ECE, 2000; Antonelli şi Biondi, 2003; Ryall, 2004; Davis, 2006).

După cum am văzut mai sus, astăzi, problema dezvoltării durabile este înțeleasă într-o manieră mult mai largă, nu doar din punct de vedere al exploatării resurselor. Din această perspectivă, dimensiunea socială şi consensul social joacă un rol extrem de important, fiind considerate, în fapt, elementele cheie care dau stabilitate oricărei măsuri, indiferent de domeniul de activitate. Între agenda decidenților, agenda diferitelor categorii de public şi agenda discuțiilor publice au apărut tot mai multe conexiuni, inclusiv ca urmare a factorilor media şi de educație, ceea ce a permis o creştere, pe de o parte, a interesului cetățenilor pentru treburile publice şi, pe de altă parte, o creştere a responsabilității publice a instituțiilor guvernamentale sau a altor organizații cu responsabilități publice. Din acest motiv, principiile *Convenției de la Aarhus* le întâlnim tot mai des în orice analiză sau proces al deciziilor care implică dezvoltarea sau reformarea societății în ansamblu. Desigur, nu putem raporta orice progres în raport cu accesul la informații şi participarea publică la demersurile desfăşurate sub umbrela UN/ECE. Semne în această direcție au început să apară încă din anii ’80,

---

Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters to Community institutions and bodies, accesibil la: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:264:0013:0013:EN:PDF.

când procesul politicilor publice a devenit mult mai cuprinzător, consultarea şi implicarea publicului ajungând să fie o normă din ce în ce mai larg acceptată. De altfel, semnificativ este faptul că organizațiile şi agențiile internaționale cu atribuții privind dezvoltarea au introdus, încă din a doua parte a anilor ’80, începutul anilor ’90, proceduri privind comunicarea şi participarea publică a celor vizați de politicile şi proiectele de dezvoltare promovate de acestea (USAID, 1982; Haddad, 1994; World Bank, 1996; UN/DESA, 2007; Calabrese, 2008).

Partea a II-a

Dimensiunea practică

IV

Campania de vaccinarea anti-HPV în România – 2008

IV.1. Introducere

Am văzut în capitolele anterioare că modelul tradițional de luare a deciziilor, în care puterea hotărăşte în spatele uşilor închise, este puternic erodat de noua percepție a democrației şi, în acelaşi timp, este treptat înlocuit de un model în care nu domină managerii, ci managementul deciziei. Deşi la nivel conceptual, problematica implicării publicurilor în procesul de adoptare a decizilor este, la acest moment, bine definită, punerea în practică a acestui concept nu este întotdeauna un proces simplu. Din păcate, exemplele abundă, iar studiul de caz prezentat în acest capitol se înscrie în aceeaşi direcție. În 2008, Ministerul Sănătății Publice din România a demarat o campanie de vaccinare HPV – împotriva virusului care produce îmbolnăvirea de cancer de col uterin –, cu un accent special pe elevele cu vârstă cuprinsă între 10 şi 11 ani. Reacția publică în raport cu această campanie a fost una extrem de violentă, de respingere totală, atât la nivelul diferitelor categorii de public, cât şi în cazul celor interesați direct, respectiv părinții copiilor care făceau obiectul vaccinării şi copiii lor. În acest capitol se încearcă

reconstruirea situației de la sfârşitul anului 2008, aşezarea ei într-un context național şi internațional şi analiza acesteia, cu scopul de a identifica ce anume a generat reacția de respingere din partea publicului față de o politică despre care Ministerul Sănătății Publice considera că va fi primită cu interes. Nu se are în vedere o analiză din punct de vedere medical – deşi vor fi furnizate o serie de informații generale privind vaccinul HPV şi recomandăriile diferitelor instituții internaționale cu privire la utilitatea folosirii acestui vaccin –, ci una din perspectiva ştiințelor sociale. Metoda utilizată în dezvoltarea acestui capitol este cea a studiului de caz. Au fost utilizate ca surse de documentare articolele de presă, documente oficiale ale Ministerului Sănătății Publice şi a altor organisme internaționale (în principal Organizația Mondială a Sănătății – OMS), alte surse clasice de documentare. De asemenea, în acest capitol se va urmări elaborarea unui set de recomandări, din perspectiva comunicării publice, în ceea ce priveşte modul în care dialogul public şi participarea publicului ar putea sprijini promovarea politicilor la scară largă, prin implicarea părților interesate (publicurilior/*stakeholders*) în toate etapele procesului de luare a deciziilor şi, prin urmare, prin evitarea tensiunilor sociale nefondate şi risipa de resurse.

IV.2. Lansarea programului de vaccinare anti-HPV şi efectele imediate

„Şase femei mor în fiecare zi în România din cauza cancerului de col uterin şi peste 3.000 sunt nou diagnosticate în fiecare an. Cancerul de col uterin reprezintă, în România, prima cauză de mortalitate prin cancer la femeile cu vârsta cuprinsă între 15 şi 44 de ani" (Vintilescu, 2008). Acesta este modul în care ministrul Sănătății, Eugen Nicolăescu, şi-a început conferința de presă de joi, 20 noiembrie 2008, la lansarea campaniei naționale de vaccinare împotriva virusului papilloma uman

(HPV). În aceeaşi conferință de presă, ministrul Nicolăescu a anunțat, de asemenea, că luni, 24 noiembrie 2008, exact patru zile mai târziu, va începe în şcoli o campanie de vaccinare care vizează 110.000 de fete din clasa a patra (cu vârste cuprinse între 10 şi 11 ani), iar costurile asociate acesteia vor fi în întregime acoperite de Guvern. De asemenea, ministrul a menționat şi alte date cu privire la fundamentele şi argumentele ştiințifice şi economice ale acestei politici publice şi convingerea că decizia de implementare a unui program național de vaccinare anti-HPV este benefică pentru România, pe termen mediu şi lung (Anghel, 2008; Marcu, 2008).

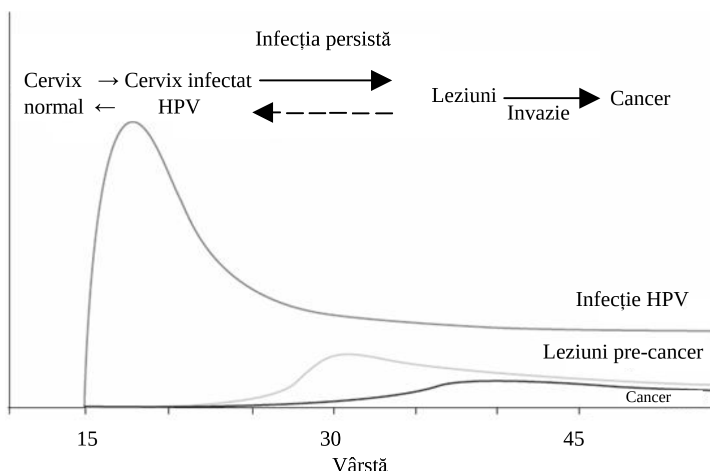
Reacții intense nu au întârziat să apară. Chiar dacă ne aflam în plină campanie electorală, fapt care însemna o competiție dură pentru accesul la agenda de discuții publice, mass-media a reflectat subiectul pe larg, subliniind în mod intensiv scepticismul părinților şi al liderilor de opinie din zona medicală, ONG, educație şi din politică. Prin urmare, la numai trei zile după ce campania de vaccinare HPV a fost lansată, titluri precum cele ce urmează puteau fi citite în presă: „Nu vrem să fim cobai” (Gâtej, 2008), „Aici vaccinul e refuzat” (Dohi şi Neacşu, 2008a), „Vaccinul anti-cancer primit cu teamă” (Floroiu, Ionescu şi Popa, 2008), „Vaccin de speriat părinții” (Popescu, 2008), „Vaccinarea contra HPV ar putea aduce Ministerul Sănătății în fața justiției” (Georgescu, 2008), „Copiii români devin cobai pe banii bugetului?” (*Cronica Română*, 2008), „Opriți campania de vaccinare!” (Indrei, 2008). Cele mai importante organizații de presă româneşti anunțau că, în multe şcoli, nici măcar un vaccin nu a fost administrat, pentru că părinții au refuzat acest serviciu medical.

Câteva luni mai târziu, în februarie 2009, deşi rezultatele oficiale ale ratei de participare în campania de vaccinare împotriva HPV nu fuseseră încă făcute publice, presa vehicula o rată foarte ridicată a refuzului vaccinării, respectiv de 2-3%, confirmată ulterior de Ministerul Sănătății Publice.

IV.3. CONTEXTUL INTERNAȚIONAL

Potrivit Organizației Mondiale a Sănătății, infecția cu HPV este des întâlnită. Se estimează că peste 75% dintre adolescente şi femeile adulte au contactat infecția cel puțin o dată în viață (WHO, 2008, p. 3). Infectarea apare la scurt timp după debutul activității sexuale, dar în cele mai multe cazuri sistemul imunitar reacționează, iar organismul infectat este tratat fără niciun fel de intervenție medicală. Din nefericire, există cazuri în care infecția cu HPV persistă, cauzând leziuni, care, netratate, pot conduce, în 10-15 ani, la diferite forme de cancer, cel mai des întâlnit fiind cancerul de cervix (Figura 14).

Figura 14: Apariția infecțiilor cu HPV



Sursa: Schiffman şi Castle (2005), p. 2013; World Health Organization (2006), p. 2.

După infecția cu HPV, comportamentul organismului femeii depinde de mulți factori. Cel mai important este tipul de HPV. Potrivit specialiştilor, au fost identificate mai bine de 100 de genotipuri, identificate prin numerotare, în ordinea descoperirii lor (de Villiers, 1997). Printre acestea, HPV16 şi HPV18 sunt

considerate genotipuri „cu risc ridicat”, fiind responsabile pentru majoritatea cancerelor legate de HPV, dintre care cel mai comun este cancerul de col uterin. HPV6 şi HPV11 sunt considerate genotipuri „cu risc redus”, fiind responsabile pentru o parte substanțială dintre leziunile cervixului cu risc scăzut de evoluție spre diferite forme de cancer (WHO, 2006).

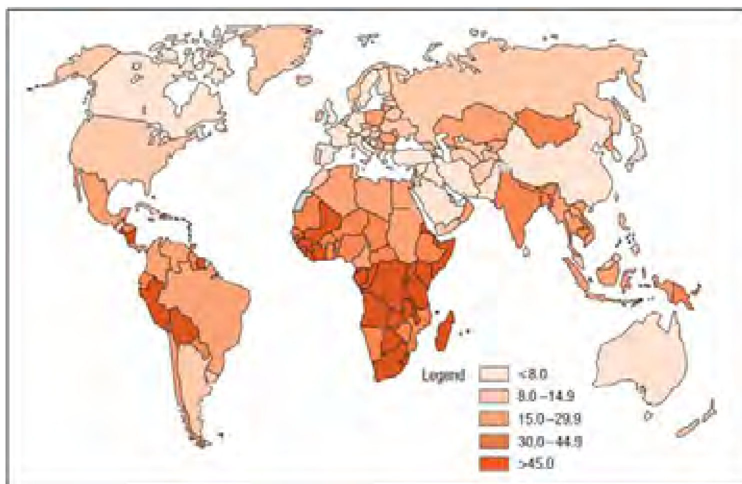
Statisticile arată că, în vreme ce distribuția tipurilor de HPV este relativ uniformă pe mapamond (Muñoz *et al.*, 2003), numărul de persoane afectate de cancerul generat de infecția cu HPV variază considerabil de la o regiune la alta, cu diferențieri semnificative între țările dezvoltate şi cele în curs de dezvoltare (Tabel 7, Figura 15).

Tabel 7: Număr de cazuri de cancer atribuite infecțiilor cu HPV în 2002

	Nivel global	Țări dezvoltate		Țări în curs de dezvoltare	
Locația infecției	Infecții de tip HPV	Total cazuri cancer HPV	% cazuri cancer HPV	Total cazuri cancer HPV	% cazuri cancer HPV
cervix	492.800	83.400	16,92 %	409.400	83,08%

Sursa: Parkin şi Bray (2006).

Figura 15: Incidența cancerelor de cervix la nivel mondial, la 100.000 de femei[69]



Sursa: WHO (2007), p. 7.

Din analiza datelor prezentate în Tabelul 7 şi Figura 15, este evident că, din punct de vedere medical, evoluția femeilor infectate cu HPV poate fi influențată de o serie de alți factori precum, spre exemplu, măsurile de prevenție sau tratament aplicate.

O serie de studii arată că, în Europa, unde există un program de monitorizare foarte bine organizat, rata de îmbolnăvire cu cancer de cervix a scăzut semnificativ, datorită faptului că monitorizarea permite detectarea cancerului în stadii incipiente. Spre exemplu, în Finlanda a fost introdus un astfel de sistem în anii ‘60, iar rezultatele nu au întârziat să apară: *(i)* rata incidenței cancerului de cervix a scăzut cu 66% în 20 de ani şi *(ii)* mortalitatea a scăzut cu 60% în 20 de ani şi 82% în 40 de ani (WHO, 2008).

[69] Indiferent de vârstă.

Rezultatele pozitive înregistrate de anumite țări în lupta împotriva cancerului au condus politicile de cercetare şi prevenție/tratament în aceleaşi direcții. Astfel, OMS în 1968 (Wilson şi Jungner, 1968) şi Consiliul Europei în 1974 şi-au însuşit principiile monitorizării ca instrument de prevenire a bolilor cronice netransmisibile. În 2003, Consiliul Uniunii Europene s-a alăturat acestor eforturi şi, în baza articolului 152(4) al Tratatului Comunității Europene, a adoptat Recomandarea Consiliului privind monitorizarea cancerului (2003/878/EC), încurajând țările membre să introducă programe de monitorizare pentru cancerele de cervix, de sân şi colon, pe baza unor proceduri ce iau în considerare aspecte medicale, organizaționale, economice, sociale, legale şi etice.

În ultimele două decenii, nu numai că s-au intensificat eforturile internaționale în lupta împotriva cancerului de cervix, dar a crescut semnificativ şi numărul descoperirilor în ceea ce priveşte noi metode de tratament. Astfel, potrivit lui Denise Nardelli-Haefliger (2006), la începutul anilor '90, dr. Schiller şi dr. Lowy au jucat un rol important în procesul complex de identificare şi realizare a unui vaccin anti-HPV administrat intramuscular.

Tabelul 8: Cazurile de mortalitate în Europa ca urmare
a infecțiilor HPV ale cervixului

Nr. Crt.	Țara	Nr. de cazuri	ASR[70] per 100.000 femei	Nr. de decese	Mortalitate ASR per 100.000 femei
1.	Albania	389	25.2	146	9.8
2.	Armenia	380	16.8	130	6.7
3.	Austria	610	10.9	295	4.1
4.	Azerbaijan	345	8.2	113	2.8
5.	Belarus	1.086	13.1	436	5.2
6.	Belgia	667	9.3	326	3.4
7.	Bosnia şi Herțegovina	545	21.3	227	8

[70] ASR – *age-standardized rate*; în limba română: coeficientul standard pe grupe de vârstă.

8.	Bulgaria	979	18.7	506	8
9.	Croația	431	13.3	209	5
10.	Cipru	53	11.6	25	5.3
11.	Cehia	1.160	16.2	476	5.5
12.	Danemarca	439	12.6	230	5
13.	Estonia	156	15.5	74	6.6
14.	Finlanda	164	4.3	81	1.8
15.	Franța	4.149	9.8	1.647	3.1
16.	Georgia	580	17.5	225	5.9
17.	Germania	6.133	10.8	2.967	3.8
18.	Grecia	578	7.7	239	2.5
19.	Ungaria (Hungary)	1.042	15.7	551	6.7
20.	Islanda	13	8.3	10	4.7
21.	Irlanda	164	7.2	88	3.5
22.	Italia	3.418	8.1	1.186	2.2
23.	Kazakhstan	1.955	21.6	729	7.9
24.	Kyrgyzstan	522	21.6	186	7.9
25.	Letonia	291	12.9	165	7.4
26.	Lituania	446	17.5	256	9
27.	Luxemburg	24	8.7	13	3.9
28.	Malta	14	4.8	6	1.6
29.	Moldova	476	18	220	7.8
30.	Olanda (Netherland)	753	7.3	307	2.3
31.	Norvegia	291	10.4	125	3.5
32.	Polonia	4.901	18.4	2.278	7.8
33.	Portugalia	956	13.5	378	4.5
34.	**România**	**3.448**	**23.9**	**2.094**	**13**
35.	Rusian	12.215	11.9	7.784	6.5
36.	Serbia şi Muntenegru	1.816	27.3	815	10.1
37.	Slovacia	654	18.5	242	6.1
38.	Slovenia	207	16.1	79	4.7
39.	Spania	2.103	7.6	739	2.2
40.	Suedia	485	8.2	249	3.1
41.	Elveția (Switzerland)	389	8.3	108	1.7
42.	Turcia	1.364	4.5	726	2.4
43.	Ucraina	4.885	14.1	2.578	6.4
44.	Anglia (U.K.)	3.181	8.3	1.529	3.1
	Total	12.053		9.752.063	

Sursa: IARC (2002, p. 28); WHO (2008, p. 11).

Cu toate acestea, trecerea de la identificarea unei soluții în laborator, până la implementarea acesteia pe scară largă necesită un proces îndelungat şi complicat, ce include testarea pe subiecți umani, ani de monitorizare, prezentarea rezultatelor cercetării, spre analiză, unor comitete naționale şi internaționale, în vederea validării cercetării şi aprobării producției de masă şi a procesului de distribuire. Iată de ce, cu tot sprijinul politic[71] şi financiar acordat unor astfel de cercetări, abia în iunie şi septembrie 2006, vaccinul HPV quadri-valent Gardasil, produs de MERC, a obținut aprobarea US FDA şi respectiv a *European Medical Agency*. Un an mai târziu, un al doilea produs, vaccinul bivalent anti-HPV Cervarix, produs de GSK, a fost aprobat pentru utilizare în Uniunea Europeană (Constantine şi Jerman, 2007; WHO, 2008).

Nu a durat mult până când noul instrument de luptă împotriva cancerului de cervix şi a altor probleme generate de îmbolnăvirea cu HPV a fost luat în considerare de decidenți guvernamentali. În mai puțin de 14 luni de la aprobarea primului vaccin HPV, 16 țări europene[72], alături de SUA, Canada şi Australia, recomandau utilizarea acestuia pe scară largă şi căutau soluții pentru acoperirea costurilor de administrare. Astăzi, potrivit statisticilor Uniunii Europene (Euvac.net), 7 state[73] au introdus deja vaccinul anti-HPV în planurile naționale de imunizare.

Dar, indiferent de rezultatele pozitive şi de aşteptările legate de noua metodă de prevenire a infecțiilor cu HPV, unii experți (Kim şi Goldie, 2008; Haug, 2008) pledează pentru prudență. Abordarea lor rezervată nu se bazează pe informații sau fapte ce contestă performanțele acestui vaccin, ci pe lipsa de

[71] Aşa cum se arată în Rezoluția WHA 58.22, adoptată în 2005 de Adunarea Organizației Mondiale a Sănătății.
[72] Austria, Belgia, Danemarca, Franța, Germania, Grecia, Italia, Liechtenstein, Luxemburg, Olanda, Norvegia, Portugalia, Spania, Suedia, Elveția, Marea Britanie.
[73] Austria, Belgia, Franța, Germania, Luxemburg, Spania, Elveția.

dovezi şi informații suficiente care să confirme rezultatele pozitive, cum ar fi:

(i) întrucât până în prezent monitorizarea subiecților a atins doar al şaselea an, nu există nicio dovadă privind durata de imunizare oferită de acest vaccin;

(ii) este încă incert dacă acest vaccin previne doar leziunile de cervix, sau, de asemenea, şi cancerul de cervix;

(iii) deoarece în majoritatea cazurilor infecțiile cu HPV sunt uşor eliminate de către sistemul imunitar, este încă neclar felul şi măsura în care, şi cu ce consecințe, acest vaccin va interacționa cu sistemul imunitar al persoanei vaccinate;

(iv) cum afectează acest vaccin preadolescentele, deoarece studiile efectuate până în prezent au fost axate pe verificarea imunizării şi nu au luat în considerare şi alte aspecte care ar putea afecta sănătatea lor mai târziu.

Prin urmare, unii experți susțin că există – şi, poate, pentru câteva decenii, vor exista în continuare – prea multe întrebări esențiale la care nu s-a răspuns pentru a se permite o utilizare pe scară largă a vaccinului.

IV.4. CONTEXTUL NAȚIONAL

Conform statisticilor internaționale, România este una dintre țările cu un nivel ridicat de risc de infecție cu HPV şi una dintre cele mai ridicate rate de mortalitate prin cancer de cervix din Regiunea Europeană (a se vedea Tabelul 8). Mai mult de 3.000 de cazuri noi sunt diagnosticate în fiecare an, corespunzând unei valori a coeficientului standard pe grupe de vârstă (ASR) de 23,9 la 100.000 de femei, adică de 2,21 ori mai mare decât în Germania, de 2,43 ori mai mare decât în Franța, 3,14 ori mai mare decât în Spania şi 5,55 ori mai mare decât în Finlanda. De asemenea, mai mult de 2.000 de decese sunt înregistrate în fiecare an, corespunzând unei valori ASR a morta-

lităţii de 13 la 100.000 de femei, adică de 3,42 ori mai mare decât în Germania, de 4,19 ori mai mare decât în Franţa, de 5,9 ori mai mare decât în Spania şi de 7,22 ori mai mare decât în Finlanda. Aceste date comparative, colectate de Agenţia Internaţională pentru Cercetarea Cancerului din cadrul Proiectului Globocan 2002, sunt cu atât mai îngrijorătoare cu cât, potrivit Ministerului Român al Sănătăţii, dinamica înregistrată în ultimii 18 ani arată o tendinţă de creştere continuă (Ministerul Sănătăţii, 2008).

Confruntându-se cu aceste cifre, era evident că decidenţii români aveau obligaţia de a căuta o rezolvare pentru această problemă extrem de serioasă. O primă măsură, care a vizat domeniul larg al sănătăţii publice în România, a constat în lansarea, în 2007, a unui program naţional de evaluare a stării de sănătate a populaţiei, în care întreaga populaţie adultă din România a fost invitată la doctorul de familie pentru un consult complet şi analize de laborator. Costurile asociate acestui plan de consultaţie sunt acoperite de către casele de asigurări de sănătate, iar proiectul este destinat să devină unul standard, oarecum similar cu programele de *screening* naţionale în curs de desfăşurare în alte ţări. Până în prezent, conform datelor oficiale, 2,5 milioane de români au participat în acest program (Ministerul Sănătăţii, 2007). Desigur, un astfel de program are nevoie de timp pentru a crea o masă critică necesară pentru a implica majoritatea adulţilor şi pentru ca, astfel, să devină un instrument eficient în îmbunătăţirea stării de sănătate a populaţiei generale din România.

O a doua măsură, de data aceasta adresându-se în mod explicit problemei HPV, a fost adoptată în 2008, şi a constat în iniţiativa de vaccinare a tuturor fetelor de clasa a patra – 110 mii în total. Costurile de achiziţionare a vaccinului şi de derulare a procesului de vaccinare s-au ridicat la 23 de milioane de euro, termenul stabilit a fost 6-7 luni (adică timpul necesar pentru administrarea a trei doze de vaccin), iar infrastructura care urma să fie utilizată a fost aceeaşi ca pentru orice altă

campanie națională de imunizare pentru copii în şcoli. Campania de vaccinare a fost anunțată public în 20 noiembrie 2008 şi era planificată să înceapă efectiv în 24 noiembrie 2008 (Ministerul Sănătății, 2008).

Imediat după ce Ministerul Sănătății, prin vocea ministrului, a anunțat decizia de a introduce acest vaccin în planul național de imunizare şi începerea imediată a vaccinării, nenumărate întrebări au fost brusc lansate de către diferite categorii de public, vizând, în general, următoarele: *(i)* prioritățile în ceea ce priveşte sănătatea publică, *(ii)* siguranța şi eficacitatea vaccinului, *(iii)* aspecte financiare, *(iv)* sustenabilitatea decizională pe care se baza respectiva politică publică, *(v)* probleme de comunicare etc.

IV.4.1. Priorități pentru sănătatea publică

Orice țară, dezvoltată sau în curs de dezvoltare, se confruntă cu, şi trebuie să găsească soluții pentru, numeroase probleme de sănătate publică, şi asta în pofida a la fel de numeroase constrângeri, fie că acestea sunt economice, culturale, politice, juridice etc. (WHO, 2005). Prin urmare, atunci când se ia decizia implementării unei anumite politici de sănătate publică, există mari şanse ca decizia să fi fost luată în detrimentul altor propuneri de politici publice de sănătate, care rămân pe lista de aşteptare pentru încă o perioadă nedeterminată de timp.

Acesta este motivul pentru care, cu cât sunt mai importante resursele alocate pentru punerea în aplicare a unei anumite decizii de politică publică, cu atât este mai mare tensiunea din jurul acestei politici publice. Un instrument excelent pentru a evita astfel de situații s-ar putea dovedi un sistem transparent şi riguros pentru stabilirea priorităților naționale de sănătate publică, bazate pe argumente solide şi pe dialog eficient între diferitele categorii de publicuri implicate în ciclul de politici referitoare la o nevoie sau problemă specifică. În acest fel, deciziile nu mai pot fi etichetate arbitrare sau părtinitoare din cauza preferințelor sau intereselor factorilor de decizie. În

acelaşi timp, aceasta ajută la implicarea şi atragerea sprijinului necesar din partea publicurilor, precum şi la crearea unui anumit sentiment de proprietate, de apartenență la politici publice din partea publicurile implicate în proces, sentiment care, fără îndoială, va fi de ajutor în faza de implementare a politicii.

În cazul de față, până în noiembrie 2008, tratamentul infecțiilor cu HPV şi a bolilor asociate acestora nu au fost percepute de către public ca fiind o prioritate națională. În acest context, atunci când guvernul a anunțat că urmează să facă cheltuieli de 23 de milioane de euro pentru a preveni o serie de boli care ar putea afecta, în 20 sau 30 de ani, fetele care au acum 10-11 ani, tipuri de reacții din partea publicului au fost de genul: „De ce tocmai aceasta boală?” şi „De ce să se investească în tratamentul unor potențiali pacienți de peste 20-30 de ani, în timp ce în ziua de azi guvernul nu este în stare să ofere bolnavilor, suferind de diverse boli, medicamentele şi tratamentele necesare?”. Asemenea întrebări au fost ridicate de către numeroase voci din partea publicului şi diversele canale mass-media (reviste, posturi de radio, televiziune etc.) au fost dispuse să le sprijine şi să le încurajeze. Aşa se explică de ce, în 28 noiembrie 2008 – la patru zile după ce campania de vaccinare ar fi trebuit să fie demarată –, editorii de la *Jurnalul Național*, invocând Legea 544/2001, care garantează accesul liber la informațiile de interes public, au publicat o listă de opt întrebări adresate Ministerului Sănătății, sub titlul „Ambiguitățile cu privire la vaccinul împotriva cancerului de col uterin”. Prima dintre aceste întrebări se referea exact la problema priorității implementării unei astfel de politici publice.

Caseta 12:
Neclarități privind vaccinul împotriva cancerului de col uterin

1. De ce Ministerul Sănătății (MSP) a hotărât să aloce pentru o campanie de vaccinare, ale cărei riscuri şi utilitate nu sunt pe deplin elucidate pe plan mondial, o sumă uriaşă, de 23 milioane de euro, iar, de exemplu, pentru tratamentul unei afecțiuni care plasează România pe primul loc în UE în ceea ce priveşte mortalitatea infantilă, *Sindromul de detresă respiratorie la nou-născuții prematuri*, nu alocă nici măcar a 10-a parte din banii necesari tratării acestei afecțiuni? În România, mortalitatea infantilă este de aproape 12%, cel mai ridicat nivel din UE, adică se înregistrează 2.574 de decese/an – sursa MSP, din care aproxiamtiv 1.500 reprezintă mortalitatea neonatală prin *Sindromul de detresă respiratorie*. Asta, în condițiile în care din bugetul infim alocat pentru singurul produs ce poate salva viețile acestor nou-născuți: surfactant – adică 150.000 de euro/an – nu se pot trata decât aproximativ 250-300 de nou-născuți prematur, iar nevoia de tratament în România ar fi pentru aproape 6.000 de nou-născuți cu risc de deces. Cine în actuala guvernare îşi asumă aceste decese care se întâmplă acum şi nu în viitor?
2. Care sunt furnizorii de vaccinuri pentru campania de vaccinare împotriva cancerului de col uterin (producători, importatori)?
3. Care a fost modalitatea de selecție a acestor furnizori şi criteriile după care s-au selectat vaccinurile?
4. Care au fost criteriile după care s-a stabilit prețul? Cum sunt prețurile la care s-au achiziționat vaccinurile în țara noastră, față de costurile practicate pentru acestea în celelalte țări UE ?
5. Care a fost criteriul de stabilire a necesarului de doze şi a bugetului alocat campaniei, în condițiile în care folosirea acestor vaccinuri nu este obligatorie, şi există riscul de a rămâne nefolosite cantități mari din respectivele vaccinuri – însemnând bani cheltuiți inutil de la buget?
6. Deoarece procedura de selecție nu apare pe site-ul MSP, putem deduce că a fost vorba de o negociere cu sursă unică? Dacă da, nu ar trebui sesizat cu aceeaşi promptitudine Consiliul Concurenței în acest caz, pentru a investiga acest aspect?
7. Care a fost bugetul de comunicare alocat acestei campanii de vaccinare, cine a plătit aceşti bani, pe ce criterii, în condițiile în care toate evidențele arată faptul că această informare a populației nu s-a desfăşurat la un nivel corespunzător?

8. În condițiile în care utilitatea acestei vaccinări nu este pe deplin demonstrată la nivel mondial, considerați că această campanie de vaccinare împotriva cancerului de col uterin este o monedă de schimb în vederea câştigării „bunăvoinței“ marilor importatori şi distribuitori de medicamente în războiul prețurilor medicamentelor, luptă dusă de aceştia cu MSP? Este aceasta o cale mascată de a le neutraliza opoziția la politica afişată de MSP în ceea ce priveşte problematica prețurilor medicamentelor?

Sursa: *Jurnalul Național* (2008).

IV.4.2. Eficacitatea şi siguranța vaccinului

Procesul de obținere a aprobărilor de la agențiile specializate – cum ar fi *Food and Drug Administration* din Statele Unite sau Agenția Medicală Europeană – pentru utilizarea pe scară largă a unui vaccin este unul complex şi de lungă durată, producătorii trebuind să prezinte toate datele relevante, inclusiv cele referitoare la eficacitatea şi siguranța vaccinului. Chiar şi aşa, nelămuririle publicului în ceea ce priveşte utilizarea produsului s-ar putea să nu înceteze, în special atunci când producătorul(ii) şi/sau factorii de decizie nu sunt în măsură să pună capăt zvonurilor prin furnizarea de informații corecte şi clare, sau nu sunt pregătiți să combată punctele de vedere mai puțin optimiste ale unor specialişti.

Acest lucru este exact ceea ce s-a întâmplat în România, după lansarea campaniei de vaccinare anti-HPV. Imediat, mass-media a adus la cunoştința publicului român dezbaterile internaționale (inclusiv mesajele postate pe diferite blog-uri), privind posibilitatea ca moartea a două persoane în Europa şi a altor 20 în Statele Unite să fie legată de vaccinarea împotriva HPV. De asemenea, articole semnate de specialişti ca dr. Charlotte J. Haug, dr. Jane J. King şi dr. Sue J. Goldie şi publicate pe 21 august 2008, în *New England Journal of Medicine*, pe de o parte, şi rapoartele Agenției Medicale Europene, pe de altă parte, au fost prezentate de ziarele româneşti ca argumente puternice împotriva apelurilor continue ale autorităților la părinții

fetițelor de clasa a IV-a, prin care li se cerea să accepte vaccinarea fiicelor lor. În tot acest timp, se părea că autoritățile publice nu au fost doar luate prin surprindere de respingerea masivă a campaniei de către părinți, dar, de asemenea, s-au dovedit a fi slab pregătite să ofere cu promptitudine informații clare şi coerente pentru a face lumină cu privire la diverse probleme ridicate de părinți, în special în ceea ce priveşte eficacitatea şi siguranța vaccinului. Relevante pentru acest context sunt situațiile în care mai multe cadre didactice, asistente şi medici au confirmat că s-au simțit copleşiți de avalanşa de întrebări din partea părinților interesați de gradul de siguranță al vaccinului şi posibile reacții adverse şi efecte secundare ale sale (Gâtej, Vintilescu, Cazan şi Iancu, 2008; Timar, 2008). În plus, deşi instrucțiunile furnizate de Ministerul Sănătății Publice cereau fiecărei şcoli să organizeze şedințe cu părinții şi profesorii pentru a se asigura că au fost oferite toate informațiile şi explicațiile necesare, un număr mare de cadre didactice şi personal medical au recunoscut că nu au participat la niciun fel de pregătire cu privire la modul în care ar fi trebuit să se ocupe de detaliile şi sarcinile unei astfel de campanii.

IV.4.3. Aspecte financiare

Aşa cum se arată într-o serie de rapoarte de la mai multe organizații internaționale, programele de imunizare sunt, în general, cele mai eficiente instrumente de abordare a problemelor majore de sănătate ale populației, din toate punctele de vedere, inclusiv din cel economic (WHO, 2005; Adeyi, Smith şi Robles, 2007). De fapt, argumentul eficienței costurilor a fost subliniat chiar din momentul în care programul de vaccinare anti-HPV a fost lansat în România. Atât în cadrul conferinței de presă a Ministerului Sănătății Publice, din 20 noiembrie 2008, cât şi într-un comunicat de presă s-a subliniat faptul că, deşi suma de 23 de milioane de euro ar putea părea foarte mare, este, de fapt, de trei ori mai mică decât suma cheltuită anual pentru

tratamentul de care au nevoie femeile care suferă de cancer de col uterin (Ministerul Sănătății, 2008).

Cu toate acestea, precizările nu au fost suficiente pentru a calma spiritele, publicul dorind să afle detaliile procedurilor de achiziții publice, criteriile de stabilire a prețurilor, care a fost costul vaccinului în alte țări, ce se întâmplă în cazul în care unele dintre fiolele vaccinurilor cumpărate rămân neutilizate (din cauza refuzului) etc. Nu în ultimul rând, au existat întrebări cu privire la sustenabilitatea economică a acestui nou program, respectiv cu privire la impactul acestuia asupra bugetului general al Ministerului Sănătății pe termen mediu şi lung (*Jurnalul Național*, 2008).

IV.4.4. Sustenabilitatea deciziei

Sustenabilitatea decizională pe care se bazează o politică publică este o chestiune foarte importantă, fiind influențată de diverşi factori, inclusiv de contextul economic şi politic. Contextul politic a avut o relevanță deosebită în ceea ce priveşte politica publică românească care face obiectul acestui studiu de caz: vaccinarea împotriva HPV.

Atunci când se elaborează o politică publică care implică participarea unor categorii de publicuri diferite, trebuie să se ia în considerare două aspecte fundamentale: *(i)* angajamentul pe termen lung a unor importante resurse umane, logistice şi financiare şi *(ii)* sensibilitatea problemei – potențialul acesteia de a genera dezbateri şi discuții publice vii şi extinse. În măsura posibilităților, este recomandat ca deciziile sensibile să fie luate în contextul unui angajament politic solid şi de durată. În cazul analizat aici, acest context era unul nesigur, decizia fiind anunțată în 20 noiembrie 2008, în plină campanie electorală. Deşi Guvernul era foarte hotărât să introducă vaccinul anti-HPV în programul național de vaccinare, această decizie a fost luată de către un guvern minoritar, cu numai 10 zile înainte de alegerile generale şi fără nicio garanție, cel puțin la nivelul percepției publice, că noul Guvern va continua această politică.

Toate aceste elemente au ridicat semne serioase de întrebare cu privire la sustenabilitatea noii politici publice privind vaccinarea anti-HPV.

Problema de sustenabilitate trebuie, însă, privită şi din prisma acordului social/public. Or, în condiţiile în care această politică publică, prevăzută să aibă un impact direct la nivelul a câteva sute de mii de persoane şi indirect la nivelul a peste un milion, era de aşteptat ca problema să fie tratată într-o manieră gradulă, cu un accent important pe comunicare şi participare publică, ceea ce ar fi crescut semnificativ şansele de consolidare a proiectului pe termen mediu şi lung.

IV.4.5. Probleme de comunicare

Lipsa de date relevante la momentul potrivit, lipsa totală de dialog şi schimb de informaţii între *stakeholderi* – aceasta este imaginea generală a campaniei româneşti de vaccinare anti-HPV din luna noiembrie 2008, aşa cum era ea văzută şi descrisă de către publicurile implicate.

Ca urmare, în 26 noiembrie 2008, Mihaela Gună, preşedintele Federaţiei Naţionale a Asociaţiilor de Părinţilor din Învăţământul Preuniversitar (FNAPIP), a făcut o declaraţie publică anunţând că, din moment ce părinţii nu au fost „informaţi corect şi complet”, ea a fost autorizată să solicite Ministerului Sănătăţii Publice să amâne campania de vaccinare. „Pentru a putea decide ce este mai bine pentru copiii noştri este necesar să fim informaţi corect asupra riscurilor care apar ca urmare a efectuării acestui vaccin. Considerăm că atâta timp cât această campanie nu a fost pregătită, specialiştii nu au ajuns în şcoli, cu mici excepţii, înainte de demararea programului, au fost încălcate drepturile omului cu privire la informare. Părinţii sunt puşi în situaţia să decidă pentru copil fără să cunoască mai multe aspecte legate de vaccin”, a declarat, de asemenea, doamna Gună (*Cronica Română,* 2008).

A doua zi, la o întâlnire publică între reprezentanţii Ministerului Sănătăţii şi ai FNAPIP, Cristina Iordache, consilier

FNAPIP, a transmis acelaşi mesaj ministrului, subliniind dreptul legal al părinților de a şti beneficiile şi riscurile vaccinării înainte de a lua o decizie. În plus, doamna Iordache a solicitat ministrului Sănătății să-şi asume public responsabilitatea pentru campania de vaccinare (Dohi şi Neacşu, 2008b).

IV.5. DISCUȚIE

Din descrierea Programului de Vaccinare anti-HPV din 2008 este uşor de observat că dimensiunea dialogului asociat procesului decizional şi de implementare a politicii publice a fost aproape complet neglijată. Având în vedere că mai puțin de 3% dintre părinții elevelor cu vârsta cuprinsă între 10 şi 11 ani au acceptat vaccinarea anti-HPV, eşecul considerabil al acestei politici publice ar putea fi atribuit în mare măsură lipsei oricărei deschideri către societate, în general, şi către categoriile de public specifice acesti politici, în particular. Nu regăsim aici niciuna dintre etapele de pregătire a unei politici publice, altele decât acelea care au legătură directă cu dimensiunea medicală. Având în vedere caracterul foarte tehnic al acestei măsuri s-a considerat, probabil, că dimensiunea participării publice nu se impune. Prin urmare, nu a existat un plan în acest sens ca parte integrantă a strategiei generale de implementare, alături de aspectele medicale, economice şi logistice. Astfel, din analiza modului de implementare a acestei politici, rezultă clar faptul că o serie de elemente fundamentale au fost fie inexacte, fie complet omise. Printre acestea, poate cele mai importante au fost: *(i)* modelul de comunicare folosit; *(ii)* calendarul şi timpul disponibil; *(iii)* definirea clară a publicurilor, a mesajelor şi canalelor de comunicare; *(iv)* cooptarea acestor publicuri în proces, atfel încât să devină parte integrantă a procesului.

IV.5.1. Modelul de comunicare

Desfăşurarea evenimentelor a urmat firul roşu al abordării tradiționale de elaborare a politicilor publice, similar cu un model de comunicare utilizat pe scară largă la începutul secolului trecut[74], şi, din păcate, folosit şi astăzi de către unele instituții publice – modelul DAD. Acest model se referă la faptul că decizia se ia în spatele uşilor închise de către cei care au autoritatea legală să o facă, după care ea este făcută publică. Următoarea etapă în acest proces este apărarea poziției luate, pentru cazul în care decidenții ar putea să întâmpine o anumită opoziție din partea publicului (Connor, 2002). După cum demonstrează diverse analize ale utilizării modelului DAD, elementul-surpriză aproape niciodată nu lucrează în favoarea factorilor de decizie şi de cele mai multe ori etapa apărării poziției şi a deciziei luate durează mult, consumă resurse şi nici nu garantează creşterea şanselor de succes în ceea ce priveşte implementarea.

În cazul campaniei româneşti de vaccinare anti-HPV, utilizarea abordării de tipul comunicațional DAD s-a dovedit a fi un major „pas greşit”, mai ales din vreme ce campania avea nevoie de implicarea a sute de mii de oameni[75] (110.000 de copii, 220.000 de părinți, bunici, profesori, personal medical etc.), de a căror angajament şi suport depindea în foarte mare măsură succesul sau eşecul acestei politici. O abordare proactivă, bazată pe un model de comunicare bidirecțională şi simetrică – care să invite la dialog toate părțile interesate/vizate chiar de la înce-

[74] Modelul clasic de comunicare publică, model care, în conformitate cu tipologia dezvoltată de Grunig şi Hunt (1984), corespunde perioadei 1900–1920 din istoria comunicării publice.

[75] Cum măsura vaccinării elevelor de clasa a IV-a se dorea a fi una permanentă, în momentul identificării hărții publicurilor asociate acestei politici publice ar fi trebuit să se facă o evaluare completă a publicurilor, prin urmare, inclusiv publicurile viitoare. În acest caz, numărul persoanelor potențial implicate în implementarea acestei politici, pe termen mediu de 3-5 ani, depăşeşte câteva milioane.

putul procesului acestei politici publice – s-ar fi putut dovedi un instrument mult mai eficient, permițând construirea unei relații solide de încredere între factorii de decizie şi beneficiarii acestei politici publice, relație bazată pe schimbul de informații coerente şi complete între cele două tipuri de actori ai dialogului public.

Acest „pas greşit” ar putea fi explicat prin faptul că cei mai mulți dintre reprezentanții factorilor de decizie, oricât de bine-intenționați şi activ implicați în acest proces, erau, de fapt, specialişti recunoscuți şi cu înalte calificări în domeniile medical şi economic. Cu alte cuvinte, abordarea tehnică (medicală şi economică) a eclipsat o posibilă abordare din prisma ştiințelor sociale. Pe de altă parte, însă, acest „pas greşit” ar fi putut fi evitat dacă s-ar fi acordat mai multă atenție documentelor cheie referitoare la introducerea unui nou vaccin în programul național de vaccinare şi gradului de interdisciplinaritate a problemei, mai ales aspectelor legate de comunicare. Astfel, *Vaccine Introduction Guidelines. Adding a Vaccine to a National Immunization Program: Decision and Implementation*, publicat de Organizația Mondială a Sănătății (WHO, 2005), cuprinde un capitol distinct numit *Advocacy, Social Mobilization and Communication*, care recomandă ca eforturile de comunicare să fie inițiate în acelaşi timp cu începutul procesului politicii publice, să fie susținute pe tot parcursul dezvoltării procesului corespunzător respectivei politici publice şi să vizeze ca scop principal construirea încrederii şi conştientizarea publicurilor față de noul program de vaccinare şi imunizare. Un alt document elaborat de Organizația Mondială a Sănătății vizează tocmai problema vaccinării anti-HPV şi se numeşte *Preparing for the Introduction of HPV Vaccine in the WHO European Region. Strategy Paper. Vaccine-Preventable Diseases and Immunization Program* (WHO, 2008). Şi acest document conține un capitol distinct – *Advocacy, Information and Communication* –, care subliniază importanța includerii în procesul dezvoltării de politici publice „a unui program de comunicare destinat educării şi informării echilibrate a publicului în ceea ce priveşte HPV”, alături de explicații

privind beneficiile şi limitările vaccinurilor (WHO, 2008, p. 10). Atât literatura de specialitate, cât şi studiile de caz arată că o abordare de tip DAD nu este în măsură să ofere un schimb echilibrat de informații între părțile interesate, nici nu sprijină educarea acestora sau construirea de încredere reciprocă între actorii implicați.

IV.5.2. Momentul ales şi resursele de timp alocate

Problema timpului alocat pentru implementarea politicii publice şi pentru dialogul public asociat acesteia este, în acest caz, de o importanță deosebită. Între primul anunț public vizând campania de vaccinare anti-HPV şi începerea efectivă a vaccinării, conform planului campaniei, au fost alocate numai 2-4 zile lucrătoare şi un week-end. Desigur, ar putea exista o mulțime de rațiuni care să motiveze această alegere, dar dovezile ştiințifice ne demonstrează că 4 zile sunt un timp mult prea scurt pentru pregătirea şi derularea unei campanii de comunicare complexe, care să realizeze următoarele (sau ar fi trebuit să realizeze următoarele): *(i)* creşterea gradului de conştientizare cu privire la problemele ridicate de HPV şi plasarea acestora pe o poziție importantă a agendei publice; *(ii)* informarea publicului larg despre HPV; *(iii)* educarea publicului în vederea evitării şi/sau tratării infecțiilor cu HPV; *(iv)* schimbarea comportamentului public față de acceptarea ideii de vaccinare, prin atingerea unui nivel mai înalt de înțelegere şi încredere (Newsom *et al.*, 2004). O serie de cercetări cantitative şi calitative între categoriile principale de public ar fi putut oferi date extrem de importante despre percepția vaccinului în rândurile publicului şi în planificarea etapelor necesare campaniei de vaccinare (Constantin şi Jerman, 2007). În acelaşi timp, nu trebuie scăpat din vedere faptul că resursele de timp alocate campaniei de vaccinare ar trebui să fie structurate în funcție de mai mulți factori, unul dintre cei mai importanți fiind bagajul socio-cultural al fiecăruia dintre publicurile vizate.

IV.5.3. Publicuri, mesaje şi canale de comunicare

În domeniul comunicării publice, termenii de public, mesaj şi canal de comunicare sunt de cele mai multe ori folosite la singular. Acest lucru ar putea duce la ideea greşită că procesul comunicării implică doar un singur public, un singur mesaj şi un singur canal de comunicare.

Cu toate acestea, teoria publicurilor, bine documentată de către autori cum ar fi Bernstein (1983), McQuail şi Windahl (1983/2001), Hendrix (2010) sau Seitel (2004), explică faptul că, în domeniul comunicării publice, este foarte important nu numai să se înțeleagă diferențierea dintre publicuri, dar şi să se dobândească abilitatea de a transforma unele dintre aceste publicuri din receptori de mesaj, în emițători. Prin urmare, în cazul campaniei româneşti de vaccinare anti-HPV, chiar dacă publicul principal este format din 110.000 de fete cu vârste cuprinse între 10 şi 11 ani, din vreme ce acestea sunt minore, deciziile sunt luate în numele lor de către părinții sau tutorii legali ai acestora – ceea ce constituie o altă categorie de public, care ar fi trebuit să fie abordată într-un mod diferit. În acest caz, emițătorul mesajului este numai promotorul/promotorii campaniei de vaccinare; în cazul unei campanii bine pregătite, decidentul este capabil să schimbe statutul unora dintre actorii implicați (medici de familie, asistente medicale, profesori, mass-media etc.) din receptori de mesaj, în emițători, care devin apoi lideri de opinie, promotori sau cel puțin multiplicatori de mesaj.

Atât mesajele, cât şi canalele de comunicare trebuie să fie distincte pentru fiecare categorie de public. De exemplu, ar fi o greşeală ca mesajul destinat personalului medical implicat în punerea în aplicare a campaniei de vaccinare să fie transmis prin acelaşi canal şi în acelaşi mod ca şi mesajul adresat părinților (de exemplu, un medic de familie sau de şcoală să primească informațiile despre vaccin şi campania de vaccinare prin intermediul presei, în acelaşi timp cu părinții). Mesajele de specialitate (informații medicale, proceduri etc.) ar fi trebuit să fie transmise către personalul medical prin canale dedicate (sesiuni de formare şi informare, documentare, ateliere de lucru

etc.), cu mult înainte de începerea campaniei de comunicare adresată publicului larg. În acest fel, atunci când se lansează campania, decidentul ar putea să aibă deja formată o rețea de promotori în cunoştință de cauză, pregătiți să multiplice mesajul în mod profesional, prin canale care deja le sunt familiare. Din declarațiile personalului medical rezultă că acest lucru nu s-a întâmplat în campania românească din 2008 de vaccinare anti-HP, iar medicii de familie şi din şcoli s-au simțit copleşiți atunci când a trebuit să se confrunte cu avalanşa de întrebări din partea părinților.

IV.5.4. Sentimentul de apartenență

Responsabilitatea pentru proiectarea programului românesc de vaccinare anti-HPV din 2008 aparține în cea mai mare măsură Ministerului Sănătății Publice. Cu toate acestea, această responsabilitate ar fi trebuit să fie împărtăşită şi cu alți actori. De exemplu, majoritatea instituțiilor şi a specialiştilor, împreună cu producătorii şi distribuitorii de vaccinuri, ar fi trebuit să acționeze proactiv şi să sprijine Ministerul Sănătății Publice, într-un efort comun vizând dezvoltarea unui plan cât mai corect al politicii publice în ceea ce priveşte conținutul medical, programul de implementare şi comunicarea cu publicurile interesate (*stakeholders*).

Este greu de înțeles de ce producătorii/distribuitorii de vaccinuri nu s-au implicat în procesul de comunicare şi de îmbunătățire a gradului de conştientizare al publicului în ceea ce priveşte HPV, de vreme ce părea clar că eşecul acestei campanii ar fi urmat să atragă atenție internațională şi, prin urmare, le-ar fi putut afecta afacerile, în timp ce un plan de comunicare de succes ar fi fost de folos nu numai implementării campaniei de vaccinare aici în discuție, dar şi producătorilor/distribuitorilor de vaccinuri şi ar fi putut pune bazele implementării unor campanii similare de vaccinare împotriva HPV în alte țări.

În acelaşi mod, părinții copiilor, cadrele didactice, mass-media ar fi putut fi implicate în această politică publică încă de la începutul ei, fiind considerați parteneri egali şi nu doar bene-

ficiari. Aplicarea principiilor participării publice ar fi permis ca multe din tensiunile înregistrate în implementarea acestei politici să fie consumate în faza de inițiere a proiectului iar riscurile asociate acestui vaccin, precum şi elementele de ordin financiar asociate acestei campanii să fie tranşate înainte ca Guvernul să-şi asume oficial această măsură.

IV.6. Concluzii

În perioada noiembrie 2008 – iunie 2009, numărul elevelor care au acceptat vaccinarea anti-HPV şi care au efectuat toate cele trei doze[76] este de 3.390, ceea ce înseamnă o rată de „succes" de 3%. Bilanțul este evident negativ şi poate fi corelat, fără nicio îndoială, cu modul în care această politică publică a fost concepută în raport cu publicul larg. Reacția diferitelor categorii de persoane implicate, puse în fața unei hotărâri „peste noapte" a Guvernului, a fost una firească, de respingere şi de solicitare a unor informații suplimentare. Echipa însărcinată cu aplicarea acestei măsuri a fost incapabilă să facă față situației, ceea ce a condus la acest rezultat. Insuccesul campaniei de vaccinare din 2008 are, însă, o semnificație mult mai largă, repercutându-se şi asupra tentativelor de reluare a politicii publice. Astfel, în 2009 şi 2010, deşi s-au făcut eforturi de comunicare importante, rata de acceptare a vaccinului a fost la fel de mică. Iată de ce, din păcate, ceea ce preciza Harlan Cleveland, în 1985, este adevărat şi pentru campania de vaccinare anti-HPV din România: „Fie problemele se rezolvă prin procese orizontale – fie nu se rezolvă deloc. Fie se iau deciziile în cadrul unui proces de consultare largă – fie acestea nu produc rezultate durabile" (Cleveland, 1985, p. 192).

[76] Vaccinul anti-HPV se aplică în trei doze, pe o perioadă de 6 luni.

Concluzii

Problemele din educație sunt în epicentrul dezbaterilor mondiale, mai ales dacă ne referim la cazul țărilor în curs de dezvoltare. Conform ultimului raport UNESCO privind educația, *Education For All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*, în unele dintre aceste țări, rata de acces în învățământul primar este de sub 25%, situație care, evident, are un impact negativ major asupra capacității de dezvoltare a acestor societăți. Iată de ce guvernele din întreaga lume precum şi o serie de instituții internaționale au convenit în anul 2000 să aloce toată atenția şi resursele necesare pentru ca o serie de obiective, cunoscute sub numele *Millennium Development Goals*, printre care şi eradicarea analfabetismului în rândul populației de vârstă şcolară (*Goal 2*), să fie atinse până în anul 2015.

Procesul de transformare este, cu siguranță, unul dintre cele mai complexe pe care omenirea l-a cunoscut vreodată (Cowen şi Kazamias, 2009; Stejar, 2010). Sute de organizații internaționale, mai mici sau mai mari, guvernele, mii de ONG-uri, zeci de mii de specialişti din toate domeniile, sute de milioane de beneficiari ai politicilor de educație lansate etc., toate laolaltă, se constituie în piesele unui angrenaj atât de îndrăzneț, dar şi atât de complex, încât foarte puțini reuşesc să-l cuprindă. Amploarea nu este însă o garanție a succesului. Rapoarte recente, printre care şi cel menționat mai sus, precizează că există multe elemente care vor împiedica atingerea, până în 2015, a obiectivelor asumate. În domeniul educației, sursele de îngrijorare sunt multiple: de la decalaje majore între rezultatele aşteptate şi alocările bugetare asociate, la proceduri de implementare defectuoase. Să insistăm asupra acestui ultim element.

Într-o țară musulmană, într-o regiune extrem de săracă, experții internaționali au constatat că unele dintre motivele pentru care copiii nu merg la şcoală sunt: *(i)* lipsa şcolilor şi

(ii) lipsa cadrelor didactice. Prin urmare, experții au făcut câteva recomandări extrem de clare: *(i)* alocarea fondurilor necesare pentru a construi şcoli, *(ii)* dezvoltarea unor programe de tip superior de formare a cadrelor didactice şi *(iii)* construirea, în apropierea şcolilor, a unor locuințe pentru cadrele didactice. Recomandările au fost acceptate de instituția internațională şi stipulate în cadrul unui contract de susținere financiară a țării respective. Câțiva ani mai târziu, toate cele trei obiective erau atinse, dar situația prezenței copiilor la clasă la fel de slabă; mai exact, şcolile şi locuințele pentru profesori erau goale. O altă echipă de experți a analizat situația creată. Au constatat că şcolile (goale) fuseseră construite confrom recomandărilor şi standardelor, cadrele didactice fuseseră instruite corespunzător iar casele pentru cadrele didactice arătau foarte bine. Cu toate acestea, profesorii nu erau dispuşi să ocupe posturile didactice pentru care fuseseră pregătiți şi pentru care urma să fie plătiți. Explicația a venit de la sine în momentul în care experții străini au ieşit din şabloane şi s-au aplecat mai mult asupra specificităților acelei societăți. Au descoperit răspunsul, care fusese tot timpul în fața lor dar şi a colegilor lor care au definit inițial proiectul. Răspunsul se baza, în principal, pe următoarele elemente: *(i)* ca în multe alte țări, corpul profesoral pentru învățământul primar era format, cu precădere, din femei; *(ii)* conform tradiției musulmane, o femeie nu poate locui decât în casa tatălui său, dacă este necăsătorită, sau a soțului său, dacă este căsătorită. Prin urmare, pentru a profesa meseria de dascăl în acele zone sărace, învățătoarele ar fi trebuit să plece de lângă familiile lor şi să locuiască singure în casele special construite pentru cadrele didactice, ceea ce nu era posibil din rațiuni legate de religia lor. În momentul în care proiectul inițial a fost conturat, nimeni nu a întrebat şi *publicurile* implicate cum văd soluționată problema analfabetismului în zonele sărace ale acelei țări. Prin urmare, soluțiile adoptate nu aveau nicio legătură cu situația concretă întâlnită în acea țară.

Exemplul relatat mai sus este real şi face parte din portofoliul uneia dintre cele mai mari agenții internaționale de dezvoltare. Acea instituție a învățat atunci lecția participării publice. A învățat că expertiza şi alocările de resurse nu sunt suficiente pentru a identifica soluțiile unei probleme şi, prin urmare, l-a introdus în portofoliul său de instrumente şi pe acela al participării publice. Astăzi, dacă intrăm pe pagina de internet a oricărei instituții internaționale mari cu atribuții în derularea unor proiecte de dezvoltare vom vedea că marea lor majoritate, dacă nu toate, au definit reguli clare prin care publicurile sunt angrenate în tratarea problemelor cu care se confruntă. De asemenea, personalul acestor agenții, în special cel care desfăşoară activități pe teren, este format în aşa fel încât să înțeleagă şi să aplice principiile participării publice, ca element esențial, pentru a asigura succesul politicilor promovate.

Nu acelaşi lucru se întâmplă, însă, la nivel guvernamental, la nivelul diferitelor organizații private care şi-au asumat funcții publice (transport, distribuție de apă, de gaze etc.) sau la nivelul anumitor instituții publice locale. Iată de ce, în vederea tratării cu mai multă responsabilitate a problemelor cu care populația, în general, se confruntă, cred că este necesar ca şi la noi în țară să se abordeze într-o manieră mult mai coerentă problematica participării publice, pe toate etajele: de la modul în care sunt definite programele de studii ale elevilor (problematica privind cetățenia) sau a studenților de la instituțiile de profil (administrație publică, ştiințe politice, economice, ale comunicării etc.), la definirea unor mecanisme de monitorizare a indicelui de participare a unei comunități/categorii de public. Volumul de față a fost construit tocmai pentru a contribui la acest demers. El este însă doar primul pas într-un proces mai lung care, pentru a avea succes, va trebui să fie asumat de mult mai mulți teoreticieni şi practicieni, pentru a asigura masa critică de dezvoltare a acestui subiect.

Sunt încrezător că acest lucru se va întâmpla!

Anexe

Anexa A
Valorile fundamentale ale participării publice definite de IAP2

Ca lider internațional în domeniul participării publice, IAP2 a definit aceste valori pentru a fi utilizate în dezvoltarea şi implementarea proceselor specifice participării publice. Procesul definirii acestor valori fundamentale a durat peste doi ani şi a beneficiat de o largă participare internațională pentru a identifica acele aspecte ale participării publice care trec dincolo de granițele specificului național, cultural sau religios. Scopul acestor valori fundamentale este să ajute la luarea unor decizii mai bune, în care să se regăsească interesele şi preocupările/îngrijorările tuturor persoanelor şi entităților pe care respectiva decizie le-ar putea afecta.

VALORILE FUNDAMENTALE ALE PRACTICII DIN DOMENIUL PARTICIPĂRII PUBLICE:

1. Participarea publică se bazează pe credința că cei care sunt afectați de o decizie au dreptul să fie implicați în procesul decizional;
2. Participarea publică include promisiunea că decizia finală va fi influențată de contribuția publicului/publicurilor;
3. Participarea publică promovează deciziile durabile (specifice dezvoltării durabile – nota mea) prin aceea că sunt recunoscute ca atare şi comunicate nevoile şi interesele tuturor participanților, inclusiv cele ale decidenților;
4. Participarea publică atrage şi facilitează implicarea celor potențial afectați şi a celor interesați de o anumită decizie;

5. În cadrul participării publice, formele/designul participării se construieşte împreună cu publicul;
6. Participarea publică oferă participanţilor informaţiile necesare pentru ca aceştia să poată participa în cunoştinţă de cauză;
7. Participarea publică comunică participanţilor în ce fel contribuţia lor a influenţat decizia.

Anexa B
Declarația Universală a Drepturilor Omului[77]

La 10 decembrie 1948, Adunarea Generală a O.N.U. a adoptat şi proclamat *Declarația universală a drepturilor omului*, al cărei text îl redăm mai jos. După acest act istoric, Adunarea Generala a recomandat statelor membre să nu precupețească nici unul din mijloacele care le stau la dispoziție pentru a publica în mod solemn textul Declarației şi „pentru a face astfel ca el să fie distribuit, afişat, citit şi comentat, în principal în şcoli şi în alte instituții de învățământ, indiferent de statutul politic al țărilor sau teritoriilor".

PREAMBUL

Considerând că recunoaşterea demnității inerente tuturor membrilor familiei umane şi a drepturilor lor egale şi inalienabile constituie fundamentul libertății, dreptății şi păcii în lume,

Considerând că ignorarea şi disprețuirea drepturilor omului au dus la acte de barbarie care revoltă conştiința omenirii şi că făurirea unei lumi în care ființele umane se vor bucura de libertatea cuvântului şi a convingerilor şi vor fi eliberate de teamă şi mizerie a fost proclamată drept cea mai înaltă aspirație a oamenilor,

Considerând că este esențial ca drepturile omului să fie ocrotite de autoritatea legii pentru ca omul să nu fie silit să recurgă, ca soluție extremă, la revolta împotriva tiraniei şi asupririi,

---

[77] Sursa: http://www.un.org/en/documents/udhr/index.shtml.

Considerând că este esenţial a se încuraja dezvoltarea relaţiilor prieteneşti între naţiuni,

Considerând că în *Cartă* popoarele Organizaţiei Naţiunilor Unite au proclamat din nou credinţa lor în drepturile fundamentale ale omului, în demnitatea şi în valoarea persoanei umane, drepturi egale pentru bărbaţi şi femei şi că au hotărât să favorizeze progresul social şi îmbunătăţirea condiţiilor de viaţă în cadrul unei libertăţi mai mari,

Considerând că statele membre s-au angajat să promoveze în colaborare cu Organizaţia Naţiunilor Unite respectul universal şi efectiv faţă de drepturile omului şi libertăţile fundamentale, precum şi respectarea lor universală şi efectivă,

Considerând că o concepţie comună despre aceste drepturi şi libertăţi este de cea mai mare importanţă pentru realizarea deplină a acestui angajament,

ADUNAREA GENERALĂ PROCLAMĂ

Prezenta Declaraţie Universală a Drepturilor Omului, ca ideal comun spre care trebuie să tindă toate popoarele şi toate naţiunile, pentru ca toate persoanele şi toate organele societăţii să se străduiască, având această declaraţie permanent în minte, ca prin învăţătură şi educaţie să dezvolte respectul pentru aceste drepturi şi libertăţi şi să asigure prin măsuri progresive, de ordin naţional şi internaţional, recunoaşterea şi aplicarea lor universală şi efectivă atât în sânul popoarelor statelor membre, cât şi al celor din teritoriile aflate sub jurisdicţia lor.

Articolul 1.

Toate fiinţele umane se nasc libere şi egale în demnitate şi în drepturi. Ele sunt înzestrate cu raţiune şi conştiinţă şi trebuie să se comporte unele faţă de altele în spiritul fraternităţii.

Articolul 2.

Fiecare om se poate prevala de toate drepturile şi libertăţile proclamate în prezenta declaraţie fără nici un fel de deosebire ca, de pildă, deosebirea de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, de origine naţională sau socială, avere, naştere sau orice alte împrejurări. În afară de aceasta, nu se va face nicio deosebire după statutul politic, juridic sau internaţional al ţării sau al teritoriului de care ţine o persoană, fie că această ţară sau teritoriu sunt independente, sub tutelă, neautonome sau supuse vreunei alte limitări de suveranitate.

Articolul 3.

Orice fiinţă umană are dreptul la viaţă, la libertate şi la securitatea persoanei sale.

Articolul 4.

Nimeni nu va fi ţinut în sclavie, nici în servitute; sclavagismul şi comerţul cu sclavi sunt interzise sub toate formele lor.

Articolul 5.

Nimeni nu va fi supus la torturi, nici la pedepse sau tratamente crude, inumane sau degrandante.

Articolul 6.

Fiecare om are dreptul să i se recunoască pretutindeni personalitatea juridică.

Articolul 7.

Toţi oamenii sunt egali în faţa legii şi au, fără nicio deosebire, dreptul la o egală protecţie a legii. Toţi oamenii au dreptul la o protecţie egală împotriva oricărei discriminări care ar viola

prezenta declarație şi împotriva oricărei provocări la o asemenea discriminare.

Articolul 8.

Orice persoană are dreptul la satisfacția efectivă din partea instanțelor juridice naționale competente împotriva actelor care violează drepturile fundamentale ce-i sunt recunoscute prin constituție sau lege.

Articolul 9.

Nimeni nu trebuie să fie arestat, deținut sau exilat în mod arbitrar.

Articolul 10.

Orice persoană are dreptul în deplină egalitate de a fi audiată în mod echitabil şi public de către un tribunal independent şi imparțial care va hotărî fie asupra drepturilor şi obligațiilor sale, fie asupra temeiniciei oricărei acuzări în materie penală îndreptată împotriva sa.

Articolul 11

1. Orice persoană acuzată de comiterea unui act cu caracter penal are dreptul să fie presupusă nevinovată până când vinovăția sa va fi stabilită în mod legal în cursul unui proces public în care i-au fost asigurate toate garanțiile necesare apărării sale.
2. Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care nu constituiau, în momentul când au fost comise, un act cu caracter penal conform dreptului internațional sau național. De asemenea, nu se va aplica nicio pedeapsă mai grea decât aceea care era aplicabilă în momentul când a fost săvârşit actul cu caracter penal.

Articolul 12.

Nimeni nu va fi supus la imixtiuni arbitrare în viata sa personală, în familia sa, în domiciliul sau în corespondența sa, nici la atingeri aduse onoarei şi reputației sale. Orice persoană are dreptul la protecția legii împotriva unor asemenea imixtiuni sau atingeri.

Articolul 13.

1. Orice persoană are dreptul de a circula în mod liber şi de a-şi alege reşedința în interiorul granițelor unui stat.
2. Orice persoana are dreptul de a părăsi orice țară, inclusiv a sa, şi de a reveni în țara sa.

Articolul 14.

1. În caz de persecuție, orice persoană are dreptul de a căuta azil şi de a beneficia de azil în alte țări.
2. Acest drept nu poate fi invocat în caz de urmărire ce rezultă în mod real dintr-o crimă de drept comun sau din acțiuni contrare scopurilor şi principiilor Organizației Națiunilor Unite.

Articolul 15.

1. Orice persoană are dreptul la o cetățenie.
2. Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de cetățenia sa sau de dreptul de a-şi schimba cetățenia.

Articolul 16.

1. Cu începere de la împlinirea vârstei legale, bărbatul şi femeia, fără nicio restricție în ce priveşte rasa, naționalitatea sau religia, au dreptul de a se căsători şi de a întemeia o familie. Ei au drepturi egale la contractarea căsătoriei, în decursul căsătoriei şi la desfacerea ei.
2. Căsătoria nu poate fi încheiată decât cu consimțământul liber şi deplin al viitorilor soți.

3. Familia constituie elementul natural şi fundamental al societăţii şi are dreptul la ocrotire din partea societăţii şi a statului.

Articolul 17.

1. Orice persoană are dreptul la proprietate, atât singură, cât şi în asociaţie cu alţii.
2. Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa.

Articolul 18.

Orice om are dreptul la libertatea gândirii, de conştiinţă şi religie; acest drept include libertatea de a-şi schimba religia sau convingerea, precum şi libertatea de a-şi manifesta religia sau convingerea, singur sau împreună cu alţii, atât în mod public, cât şi privat, prin învăţături, practici religioase, cult şi îndeplinirea ritualurilor.

Articolul 19.

Orice om are dreptul la libertatea opiniilor şi exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum şi libertatea de a căuta, de a primi şi de a răspândi informaţii şi idei prin orice mijloace şi independent de frontierele de stat.

Articolul 20.

1. Orice persoană are dreptul la libertatea de întrunire şi de asociere paşnică.
2. Nimeni nu poate fi silit să facă parte dintr-o asociaţie.

Articolul 21.

1. Orice persoană are dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale ţării sale, fie direct, fie prin reprezentanţi liber aleşi.

2. Orice persoană are dreptul de acces egal la funcțiile publice din țara sa.
3. Voința poporului trebuie să constituie baza puterii de stat; această voința trebuie să fie exprimată prin alegeri nefalsificate, care să aibă loc periodic prin sufragiu universal, egal şi exprimat prin vot secret sau urmând o procedură echivalentă care să asigure libertatea votului.

Articolul 22.

Orice persoană, în calitatea sa de membru al societății, are dreptul la securitatea socială; ea este îndreptățită ca prin efortul național şi colaborarea internațională, ținându-se seama de organizarea şi resursele fiecărei țări, să obțină realizarea drepturilor economice, sociale şi culturale indispensabile pentru demnitatea sa şi libera dezvoltare a personalității sale.

Articolul 23.

1. Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii sale, la condiții echitabile şi satisfăcătoare de muncă, precum şi la ocrotirea împotriva şomajului.
2. Toți oamenii, fără nicio discriminare, au dreptul la salariu egal pentru muncă egală.
3. Orice om care munceşte are dreptul la o retribuire echitabilă şi satisfăcătoare care să-i asigure atât lui, cât şi familiei sale, o existență conformă cu demnitatea umană şi completată, la nevoie, prin alte mijloace de protecție socială.
4. Orice persoană are dreptul de a întemeia sindicate şi de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.

Articolul 24.

Orice persoană are dreptul la odihnă şi recreație, inclusiv la o limitare rezonabilă a zilei de muncă şi la concedii periodice plătite.

Articolul 25.

1. Orice om are dreptul la un nivel de trai care să-i asigure sănătatea şi bunăstarea lui şi a familiei sale, cuprinzând hrana, îmbrăcămintea, locuința, îngrijirea medicală, precum şi serviciile sociale necesare; el are dreptul la asigurare în caz de şomaj, boală, invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în celelalte cazuri de pierdere a mijloacelor de subzistență, în urma unor împrejurări independente de voința sa.
2. Mama şi copilul au dreptul la ajutor şi ocrotire deosebite. Toți copiii, fie că sunt născuți în cadrul unei căsătorii sau în afara acesteia, se bucură de aceeaşi protecție socială.

Articolul 26.

1. Orice persoană are dreptul la învățătură. Învățământul trebuie să fie gratuit, cel puțin în ceea ce priveşte învățământul elementar şi general. Învățământul tehnic şi profesional trebuie să fie la îndemâna tuturor, iar învățământul superior trebuie să fie de asemenea egal, accesibil tuturora, pe bază de merit.
2. Învățământul trebuie să urmărească dezvoltarea deplină a personalității umane şi întărirea respectului față de drepturile omului şi libertățile fundamentale. El trebuie să promoveze înțelegerea, toleranța, prietenia între toate popoarele şi toate grupurile rasiale sau religioase, precum şi dezvoltarea activității Organizației Națiunilor Unite pentru menținerea păcii.
3. Părinții au dreptul de prioritate în alegerea felului de învățământ pentru copiii lor minori.

Articolul 27.

1. Orice persoană are dreptul de a lua parte în mod liber la viața culturală a colectivității, de a se bucura de arte şi de a participa la progresul ştiințific şi la binefacerile lui.

2. Fiecare om are dreptul la ocrotirea intereselor morale şi materiale care decurg din orice lucrare ştiinţifică, literară sau artistică al cărei autor este.

Articolul 28.

Orice persoană are dreptul la o orânduire socială şi internaţională în care drepturile şi libertăţile expuse în prezenta declaraţie pot fi pe deplin înfăptuite.

Articolul 29.

1. Orice persoană are îndatoriri faţă de colectivitate, deoarece numai în cadrul acesteia este posibilă dezvoltarea liberă şi deplină a personalităţii sale.
2. În exercitarea drepturilor şi libertăţilor sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaştere şi respectare a drepturilor şi libertăţilor altora şi ca să fie satisfăcute justele cerinţe ale moralei, ordinii publice şi bunăstării generale într-o societate democratică.
3. Aceste drepturi şi libertăţi nu vor putea fi în niciun caz exercitate contrar scopurilor şi principiilor Organizaţiei Naţiunilor Unite.

Articolul 30.

Nicio dispoziţie a prezentei Declaraţii nu poate fi interpretată ca implicând pentru vreun stat, grupare sau persoană dreptul de a se deda la vreo activitate sau de a săvârşi vreun act îndreptat spre desfiinţarea unor drepturi sau libertăţi enunţate în prezenta declaraţie.

Anexa C
Indicatorii *Freedom House* ai drepturilor politice şi civile[78]

INDICATORII DREPTURILOR POLITICE

A. Procesul electoral

1. Este şeful guvernului ales prin alegeri libere şi corecte?
2. Sunt reprezentanţii legislativului naţional aleşi prin alegeri libere şi corecte?
3. Este cadrul legislativ electoral corect?

B. Pluralism politic şi participare

1. Au indivizii dreptul de a se organiza, la libera lor alegere, în partide sau alte grupări politice diferite aflate în competiţie, iar sistemul este deschis şi permite dezvoltarea şi restrângerea neîngrădită a acestor partide sau grupări concurente?
2. Există o putere de vot semnificativă a opoziţiei şi o posibilitate realistă pentru opoziţie să îşi sporească sprijinul său public şi/sau să câştige puterea prin alegeri?
3. Sunt opţiunile politice ale indivizilor neîngrădite de dominaţia oricăror: ameninţări militare, puteri străine, partide totalitare, ierarhii religioase, oligarhii economice, sau alte grupuri de putere?
4. Au grupările culturale, etnice, religioase, sau ale altor minorităţi drepturi politice depline şi oportunităţi electorale?

[78] http://www.freedomhouse.org.

C. Funcționarea guvernului

1. Cei care stabilesc politicile guvernului sunt şeful liber-ales al guvernului şi reprezentanții legislativului ales?
2. Este înlăturată corupția generalizată din Guvern?
3. Guvernul acționează cu deschidere şi transparență şi există posibilitatea ca acesta să fie tras la răspundere direct de electorat, în perioada dintre alegeri?

Întrebări suplimentare privind alte drepturi civile şi politice

1. Pentru monarhiile tradiționale, care nu au partide sau procesul electoral, sistemul prevede o consultare reală a cetățenilor, cu efecte vizibile, care să încurajeze dezbaterea publică a politicilor de guvernare propuse şi să permită dreptul de a adresa petiții conducătorului?
2. Guvernul sau Forța de ocupație schimbă în mod deliberat compoziția etnică a unei țări sau teritoriu, astfel încât să distrugă o cultură sau încline balanța politică în favoarea unui alt grup?

INDICATORII LIBERTĂȚILOR CIVILE

D. Libertatea de expresie şi de credință

1. Există mass-media libere şi independente şi alte forme de expresie culturală? (Notă: În cazurile în care mass-media sunt controlate de stat, dar permit puncte de vedere pluraliste, studiul oferă credit sistemului.)
2. Instituțiile şi comunitățile religioase sunt libere să-şi practice credința şi să se exprime neîngrădit în mediul public şi privat?
3. Există libertate academică şi este sistemul educațional liber de îndoctrinare politică masivă?
4. Sunt discuțiile private deschise şi libere?

E. Drepturi de asociere şi organizare

1. Există libertate de întrunire, de demonstraţie şi de dezbateri publice deschise?
2. Există libertate pentru organizaţiile neguvernamentale? (Notă: Aceasta include organizaţii civice, grupuri de interese, fundaţii etc.)
3. Există sindicate libere şi organizaţii ţărăneşti sau echivalente şi există negocieri colective eficace? Există organizaţii profesionale şi private libere?

F. Statul de drept

1. Există un sistem de justiţie independent?
2. Prevalează litera şi spiritul legii în dreptul civil şi penal? Este poliţia sub control civil direct?
3. Există protecţie faţă de terorismul politic, sechestrarea nejustificată, exil sau tortură, a grupurilor care sprijină sau se opun guvernului?
4. Este statul liber de conflicte armate şi activităţi sau organizaţii insurgente?
5. Asigură legile, politicile şi practicile publice tratamentul egal al diferitelor segmente ale populaţiei?

G. Autonomia personală şi drepturile individului

1. Se bucură cetăţenii de libertate de deplasare sau de alegere a domiciliului, a locului de muncă sau a instituţiei de învăţământ superior?
2. Au cetăţenii dreptul la proprietate privată şi de a-şi crea şi dezvolta afaceri private? Sunt afacerile private influenţate/obstrucţionate în mod nejustificat de oficialii guvernamentali, de forţele de securitate, de partide/organizaţii politice sau de crima organizată?
3. Există libertăţi sociale individuale, inclusiv egalitatea între sexe, alegerea liberă partenerilor de căsătorie şi a dimensiunii familiei?
4. Există egalitate de şanse şi lipsa exploatării economice?

Anexa D
Media Development Indicators: A Framework for Assesing Media Development[79]

Categoria 1.
Un sistem de reglementare care să conducă la libertate de exprimare, pluralism şi diversitate mass-media

A. Cadrul legal şi de politică
   1.1. Libertatea de expresie este garantată de lege şi respectată în practică.
   1.2. Dreptul la informare este garantat de lege şi respectat în practică.
   1.3. Independența editorială este garantată de lege şi respectată în practică.
   1.4. Dreptul jurnaliştilor de a-şi proteja sursele este garantat de lege şi respectat în practică.
   1.5. Publicul şi organizațiile societății civile participă în procesul de formulare şi implementare de politici publice referitoare la mass-media.

B. Sistem de reglementare pentru radio/TV
   1.6. Independența sistemului de reglementare este garantată de lege şi respectată în practică.
   1.7. Sistemul de reglementare funcționează pentru a asigură pluralismul media şi libertatea de expresie şi informare.

C. Legislație şi restricții legale privind jurnaliştii
   1.8. Statul nu supune instituțiile de presă la restricții nejustificate de lege.

[79] UNESCO (2010).

1.9. Legislația privind dreptul la viața privată impune, distinct, doar restricțiile de bază necesare pentru protejarea reputației personale a individului.

1.10. Alte restricții asupra libertății de expresie, fie că au la bază argumente privind securitatea națională, îndemnul la ură şi violență, viața privată, comportamentul în tribunale sau obscenitățile trebuie să fie clar şi distinct definite prin lege iar necesitatea lor justificată elocvent, în concordanță cu legislația internațională.

D. Cenzura

1.11. Mass-media nu este obiect al cenzurii, atât în lege cât şi în practică.

1.12. Statul nu încearcă să blocheze sau să filtreze conținutul paginilor web.

Categoria 2.
Pluralism şi diversitate mass-media, mediu concurențial corect şi transparența proprietății

A. Concentrarea mass-media

2.1. Statul ia măsuri pozitive pentru a promova pluralismul media.

2.2. Statul impune respectarea măsurilor privind promovarea pluralismului media.

B. Un mix diversificat de media publice, private şi locale/comunitare

2.3. Statul promovează activ un mediu diversificat de media publice, private şi comunitare.

2.4. Sistem de reglementare independent şi transparent.

2.5. Statul şi ONG-urile promovează activ dezvoltarea comunității media.

C. Acordarea licențelor şi alocarea spectrului de emisie
   2.6. Planul statului pentru alocarea spectrului de frecvențe de emisie asigură utilizarea optimă a acestuia în interesul public.
   2.7. Planul statului pentru alocarea spectrului de frecvențe de emisie promovează diversitatea proprietarilor şi a conținutului.
   2.8. Sistem de reglementare independent şi transparent.

D. Impozitarea şi reglementarea afacerilor
   2.9. Statul utilizează impozitarea şi reglementarea afacerilor pentru a încuraja dezvoltarea media într-o manieră nediscriminatorie.

E. Reclame şi publicitate
   2.10. Statul nu discriminează instituțiile de presă prin politicile de reclamă şi publicitate.
   2.11. Există şi funcționează eficient reglementări clare privind reclama şi publicitatea în media.

Categoria 3.
Media ca platformă a discursului democratic

A. Mass-media reflectă diversitatea societății
   3.1. Media publice, private şi comunitare servesc interesele tuturor grupurilor sociale.
   3.2. Organizațiile media reflectă diversitatea socială prin practicile de angajare a forței de muncă.

B. Serviciul Public de Radio şi Televiziune (SP-RTV)
   3.3. Obiectivele serviciului public RTV sunt definite şi garantate prin lege.
   3.4. Funcționarea furnizorilor de SP-RTV nu este afectată de discriminare în nici un domeniu.
   3.5. SP-RTV beneficiază de un sistem independent şi transparent de guvernanță.

3.6. SP-RTV colaborează direct cu publicul şi cu ONG-urile.

C. Auto-reglementarea presei

3.7. Presa scrisă şi Radio-TV au propriile mecanisme eficiente de reglementare internă.

3.8. Există o cultură a autoreglementării în media.

D. Elemente de corectitudine şi imparțialitate

3.9. Codul deontologic al operatorilor Radio-TV stipulează clar condițiile de corectitudine şi imparțialiate.

3.10. Codul deontologic este aplicat efectiv, în practică.

E. Nivelul încrederii publicului în mass-media

3.11. Publicul dovedeşte un înalt nivel de încredere în media.

3.12. Organizațiile media sunt sensibile la modul în care publicul le percepe activitatea şi reacționează imediat, în consecință.

F. Siguranța jurnaliştilor

3.13. Jurnaliştii, personalul instituțiilor media şi organizațiile de presă pot să-şi desfăşoare activitatea în siguranță.

3.14. Practica jurnalistică nu este afectată de un climat de insecuritate.

Categoria 4.
Construirea capacității instituționale şi existența organizațiilor de sprijin – fundamentul libertății de expresie, al pluralismului şi al diversității

A. Facilități privind formarea profesională în jurnalism

4.1. Profesioniştii din presă au acces la pregătire/formare adaptată nevoilor lor.

4.2. Managerii media, inclusiv administratorii afacerilor de media, au acces la pregătire/formare adaptată nevoilor lor.
4.3. Cunoştinţele şi abilităţile dobândite îi ajută pe profesioniştii din presă să înţeleagă democraţia şi progresul.

B. Disponibilitatea de cursuri universitare în domeniul jurnalistic
4.4. Cursuri universitare accesibile unei mari categorii de studenţi.
4.5. În urma cursurilor studenţi au dobândit abilităţi şi cunoştinţe relevante pentru progresul democraţiei.

C. Prezenţa sindicatelor şi a organizaţiilor profesionale
4.6. Angajaţii din presă au dreptul să facă parte din sau să se asocieze în sindicate independente şi îşi exercită acest drept.
4.7. Sindicatele şi asociaţiile profesionale asigură consultanţă şi promovarea intereselor profesiei

D. Prezenţa organizaţiilor societăţii civile.
4.8. ONG-urile monitorizează media continuu şi sistematic.
4.9. ONG-urile asigură consultanţă directă şi susţinere în probleme legate de libertatea de expresie.
4.10. ONG-urile sprijină accesul diferitelor comunităţi la informaţie şi le ajută să-şi facă auzită vocea.

Categoria 5.
Capacitatea infrastructurii este suficientă pentru a susține media independente şi pluraliste

A. Disponibilitatea şi utilizarea resurselor tehnice de către media
   5.1. Organizațiile media au acces la facilități tehnice şi instrumente moderne de colectare, producție şi distribuție a ştirilor.

B. Gradul de penetrare al presei scrise, al radio-TV şi al Interetului
   5.2. Grupurile defavorizate au acces la formele de comunicare pe care ştiu să le folosească.
   5.3. Țara are o politică coerentă în domeniul tehnologiei informațiilor şi comunicării (TIC) ce urmăreşte să satisfacă nevoile informaționale ale grupurilor defavorizate.

Anexa E
Cronologie

1776	Este adoptată, în Suedia, prima lege privind accesul la informațiile publice.
15 decembrie 1789	Este adoptat Primul Amendament al Constituției Statelor Unite ale Americii cu privire la libertatea de exprimare.
9 octombrie1882	William H. Vanderbilt, cu ocazia unui interviu în *Chicago Daily News* din 9 octombrie 1882, spunea „The public be damned!”, exprimându-şi astfel opoziția față de ideea potrivit căreia publicurile ar putea să aibă dreptul să chestioneze politicile practicate de companii, indiferent dacă aceste politici au sau nu un impact public.
1892	Gabriel Tarde publică primul său studiu privind psihologia mulțimilor intitulat *Les crimes des foules*.
1895	Gustave Le Bon publică volumul intitulat *La psychologie des foules*, una dintre primele lucrări de psihologie socială.
1906	Ivy L. Lee adoptă *Declarația de Principiu*, prin care marchează începerea unei noi etape în care companiile trebuie să dea dovadă de responsabilitate şi să asigure transparența deciziilor care au impact public.

7 aprilie 1916	Ca urmare a deciziei Preşedintelui Statelor Unite ale Americii, Woodrow Wilson, este înființat *Comitetul Informării Publice*, prima instituție guver-namentală modernă de comunicare.
1919	Este adoptată, în Finlanda, legea privind accesul la informațiile publice.
1922	Walter Lippmann publică lucrarea *Public Opinion*.
1923	Edward L. Bernays publică lucrarea *Crystallizing Public Opinion*.
1927	John Dewey publică lucrarea *The Public and Its Problems*.
1946	Congresul Statelor Unite ale Americii adoptă *Administrative Procedure Act*, act normativ prin care se solicita agențiilor guvernamentale ca, atunci când declanşează procedura unei noi propuneri legislative, să informeze publicul cu privire la acest demers şi să asigure condițiile ca publicurile interesate să îşi exprime punctul de vedere.
1948	Eric Frederich Goldman publică *Two-Way Street. The Emergence of the Public Relations Counsel*, lucrare în care introduce modelele de comunicare publică. Este prima încercare de modelare a comunicării, în care publicul este privit în funcție de rolul pe care şi-l atribuie sau îi este atribuit.

10 decembrie 1948	Adunarea Generală ONU adoptă *Declarația Universală a Drepturilor Omului*. Articolul 19 al *Declarației* se referă la dreptul la libertatea opiniilor şi exprimării.
4 noiembrie 1950	Consiliul Europei adoptă, la Roma, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului*. La Articolul 10 sunt prevăzute elementele care țin de libertatea de exprimare.
16 decembrie 1966	Adunarea Generală ONU adoptă *Convenția Internațională a Drepturilor Politice şi Civile*, care, de asemenea, tratează problematica libertăților de exprimare.
1972	Este publicat primul raport către Clubul de la Roma *The Limits to Growth*. Raportul a catalizat discuțiile la nivel înalt privind modelele de dezvoltare economică şi sustenabilitatea deciziilor.
1972	Freedom House defineşte indicatorii privind drepturile politice şi civile. Începând cu acest an, *Freedom House* măsoară nivelul de dezvoltare democratică în țările lumii şi publică rapoarte anuale.
1977	Conferința Generală UNESCO a constituit *International Commission for the Study of Communication Problems*. Aceasta a fost însărcinată să investigheze problemele legate de comunicare şi acces la canalele de comunicare la nivel mondial.

1979	*United Nations Research Institute for Social Development* (UNRISD) adoptă una dintre primele definiții ale participării publice.
1980	*International Commission for the Study of Communication Problems* a UNESCO a dat publicității raportul intitulat *Many Voices, One World*, cunoscut şi sub numele *MacBride Report*.
1980	Este adoptată, în Olanda, legea privind accesul la informațiile publice.
4 august 1987	Adunarea Generală a ONU adoptă raportul realizat de *World Commission on Environment and Development*, intitulat „Our Common Future”, raport care a stat la baza unuia dintre cele mai complexe programe de promovare şi acțiune pentru susținerea dezvoltării durabile, desfăşurat sub egida Națiunilor Unite.
iunie 1992	Cu ocazia *United Nation Conference on Environment and Development*, la care au participat 178 de şefi de state şi reprezentanți ai guvernelor, a fost adoptată *Rio Declaration on Environment and Development*. Principiul 10 al Declarației de la Rio statuează foarte clar dreptul la informare şi dreptul la participare al cetățenilor pe problemele de mediu, care îi vizează în mod direct.

decembrie 1992	Ca urmare a Conferinței de la Rio de Janeiro, Adunarea Generală ONU a decis înființarea *United Nations Commission on Sistainable Development* (CSD).
25 iunie 1998	Este adoptată la Aarhus, Danemarca, *Convention On Access To Information, Public Participation In Decision-Making And Access To Justice In Environmental Matters*, singurul document la nivel internațional ratificat de parlamentele statelor semnatare cu privire la comunicarea publică.
octombrie 2001	Parlamentul României adoptă *Legea nr. 544 privind liberul acces la informațiile de interes public*.
6 septembrie 2006	Parlamentul European adoptă prevederile privind modul de aplicare în Uniunea Europeană a prevederilor Convenției de la Aarhus [Regulation (EC) No. 1367/2006].
26 martie 2008	UNESCO – *IPDC Intergovernmental Council* adoptă, la cea de-a 26-a sesiune, *Media Development Indicators* (MDI), cel mai complex sistem de indicatori care măsoară libertatea de exprimare şi gradul de participare a publicurilor la viața publică. Indicatorii sunt acum pilotați în mai multe țări.

Bibliografie

Abric, Jean-Claude (2001). *Pratiques sociales et représentations*. Paris: Presses Universitaires de France – PUF.

Adams, Ian şi Dyson, R.W. (2007). *Fifty Mayor Political Thinkers*, second edition. London şi New York: Routledge.

Adeyi, Olusoji., Smith, Owen. şi Robles, Sylvia (2007). *Public Policy and the Challenge of Chronic Noncommunicable Diseases*. Washington, D.C.: World Bank.

Agle, Bradley R., Mitchell, Ronald K., şi Sonnenfeld, Jeffrey (1999). „Who Matters to CEOs? An Investigation of Stakehoder Attributes and Salience, Corporate Performance, and CEO Values”, *Academy of Management Journal*, 42(5), pp. 507-525.

Almăşan, Oana (2008). „Miscomprehension of Meaningful Public Participation and Its Consequences on Effective Policy-Making”, în *Review of Management and Economical Engineering*, 7(5), pp. 1-4.

Anastasiu, Călin (1998). „Clasă socială”, în Zamfir, Cătălin, şi Vlăsceanu, Lazăr (ed.), *Dicționar de sociologie*, p. 99-103. Bucureşti: Editura Babel.

Anderson, James E. (2003). *Public Policymaking*. Boston: Houghton Mifflin Company.

Anghel, Mirabela (2008). „Vaccinarea anticancer a elevelor începe de luni”, *Evenimentul Zilei*, 21 noiembrie, p. 13.

Antonelli, Andrea şi Biondi, Andrea (2003). „Implementing the Aarhus Convention: Some Lessons From the Italian Experience”, *Environmental Law Review*, 5(3), pp. 170-178.

Bardach, Eugene (1981). „On Representing the Public Interest”, *Ethics*, 91(3), pp. 486-490.

Benditt, Theodore (1973). „The Public Interest”, *Philisophy and Public Affairs*, 2(3), pp. 291-311.

Berle, A.A. Jr., şi Means, G.C. (1932). *The Modern Corporation and Private Property*. New York: Macmillan.

Bernays, Edward L. (1923/2003). *Cristalizarea opiniei publice*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Bernays, Edward L. (1928/2005). *Propaganda*. Brooklyn, New York: Ig Publishing.

Bernays, Edward L. (1952). *Public Relations*. Norman: University of Oklahoma Press.

Bernays, Edward L. (1965). *Biography of an Idea: Memories of Public Relations Counsel Edward L. Bernays*. New York: Simon & Schuster.

Bernstein, David (1984). *Company Image & Reality. A Critique of Corporate Communication*. Eastbourne, East Sussex, UK: Rinehart and Winston Ltd.

Bersten, Ageeth den şi Volmer, Fred (2005). *Development, Functions, Tools and Competences Governmental Communication. The Dutch Experience*. The Hague: Ministry of General Affairs.

Bizer, George Y. (2004). „Attitudes”, în Spielberger, Charles (ed.), *Encyclopedia of Applied Psychology*, vol. 1, pp. 245-249. Amsterdam: Academic Press.

Bîrzea, Cezar (2000). *Education for Democratic Citizenship: A Lifelong Learning Perspective*. Strasbourg: Council of Europe.

Blumer, Herbert, Lyman, Stanford M. şi Vidich, Arthur J. (2000). *Selected Works of Herbert Blumer: A Public Philosophy for Mass Society*. Urbana and Chicago: University of Illinois Press.

Bohman, James (1996). *Public Deliberation. Pluralism, Complexity, and Democracy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Boin, Arjen (2008). *Crisis Management*, vol. 1-3. Los Angeles: Sage.

Bowie, Norman E. (1988). „The Moral Obligations of Multinational Corporations”, în Luper-Foy, Steven (ed.), *Problems of International Justice*, pp. 97-113. Boulder, CO:Westview Press.

Brady, Henry E. (1998). „Political Participation”, în Robinson, John P., Shaver, Philip R., şi Wrightsman, Lawrence S. (eds.), *Measures of Political Attitudes*, pp. 737-801. San Diego: Academic Press.

Braithwaite, John (2009). „The Regulatory State?”, în Goodin, Robert E. (2009), *The Oxford Handbook of Political Science*, pp. 217-238. Oxford: Oxford University Press.

Brass, Daniel J. şi Burkhardt, Marlene E. (1993). „Potential Power and Power Use: An Investigation of Structure and Behavior”, *Academy of Management Journal*, 36(3), pp. 441-470.

Bulai, Alfred (1998). „Cetățenie”, în Zamfir, Cătălin, şi Vlăsceanu, Lazăr (ed.), *Dicționar de sociologie*, p. 94. Bucureşti: Editura Babel.

Burt, Ronald S. (1987). „Social Contagion and Innovation: Cohesion Versus Structural Equivalence”, *The American Journal of Sociology*, 92(6), pp. 1287-1335.

Calabrese, Daniele (2008). *Strategic Communication for Privatisation, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Calhoun, Craig (1992). *Habermas and the Public Sphere*. Boston:The MIT Press.

Cancel, A. E., Cameron, G. T., Sallot, L.M. şi Mitrook, M. A. (1997). „It Depends: A Contingency Theory of Accommodation in Public Relations”, *Journal of Public Relations Research*, 9 (1), pp. 31-63.

Cancel, A. E., Mitrook, M. A. şi Cameron, G. T. (1999). „Testing the Contingency Theory of Accommodation in Public Relations”, *Public Relations Review*, 25 (2), pp. 171-197.

Carroll, Archie B. (1991). „The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders”. *Business Horizons,* July-August, pp. 30-48.

Cassinelli, C.W. (1962). „The Public Interest in Political Ethics”, în Friedrich, C.J. (ed), *Nomos V: The Public Interest*. New York: Atherton Press.

Chan, Sylvia (2004). *Liberalism, Democracy and Development*. Chambridge: Chambridge University Press.

Chelcea, Septimiu (1998). „Public”, în Zamfir, Cătălin, şi Vlăsceanu, Lazăr (ed.), *Dicționar de sociologie*, p. 477. Bucureşti: Editura Babel.

Chelcea, Septimiu (2005). *Psihologie socială*. Bucureşti: Editura Economică.

Chelcea, Septimiu (2006). *Opinia publică. Stategii de persuasiune şi manipulare*. Bucureşti: Editura Economică.

Chiciudean, Ion, şi Țoneş, Valeriu (2010). *Gestionarea crizelor de imagine*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro

Cho, Young Cheon (2009). „Public Sphere”, în Littlejohn, Stephen W., şi Foss, Karen A., *Encyclopedia of Communication Theory*, pp. 813-816. London: Sage.

Cleveland, Harlan (1985). „The Twilight of Hierarchy: Speculations on the Global Information Society”, *Public Administration Review*, vol. 45(1), pp. 185-195.

Cochan, Clarke (1974). „Political Science and The Public Interest”, *Journal of Politics*, 36(3), pp. 327-355.

Cooke, Bill şi Kothari, Uma (2001). *Participation: The New Tyranny?* London, New York: Zed Books.

Coman, Cristina (2000). *Relațiile publice cu mass-media*. Iaşi: Polirom.

Connor, Desmond M. (2002) „Constructive Citizen Participation: An Evolutionary Tale”, *Constructive Citizen Participation Newsletter*, 29(4), [On line] disponibil la: http://www.islandnet.com/~connor/evolutionary.html, accesat la 23 decembrie 2010.

Constantine, Norman A., şi Jerman, Petra (2007). „Acceptance of Human Papillomavirus Vaccination among Californian Parents of Daughters: A Representative Statewide Analysis”, *Journal of Adolescent Health*, 40(2), pp.108-115.

Corbu, Nicoleta (2007). „Prefață”, în Tarde, Gabriel, *Opinia şi mulțimea*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Council of Europe, OSCE/ODIHR, UNESCO şi OHCHR (2009). *Human Rights Education in the School Systems of Europe, Central Asia and North America: A Compendium of Good Practice*. Warsaw, Poland: OSCE/ODIHR.

Cowen, Robert şi Kazamias, Andreas M. (2009). *International Handbook of Comparative Education*. London şi New York: Springer.

Crane, Andrew, Matten, Dirk, şi Moon, Jeremy (2008). *Corporations and Citizenship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Creel, George (1920). *How We Advertised America. The First Telling of the Amazing Story of the Committee on Public Information that Carried the Gospel of Americanism to Every Corner of the Globe*. New York: Harper & Brothers Publishers.

Creighton, Lames L. (2005). *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

Crespi, Irving (1997). *The Public Opinion Process: How the People Speak*. Mahwah, NJ: Lawrence Erlbaum Associates.

Cronica Română (2008). „23 de milioane de euro pentru un vaccin controversat. Copiii români devin cobai pe banii bugetului?”, *Cronica Română*, 28 noiembrie, p. 7.

Cutlip, Scott M. (1994). *The Unseen Power: Public Relations. A History*. Hillsdale, New Jersey (USA) şi Hove (UK): Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Cutlip, Scott M. (1995). *Public Relations History: From the 17th to the 20th Century. The Antecedents.* Hillsdale, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Cutlip, Scott M., Center, Allen H. şi Broom, Glen M. (2000). *Effective Public Relations*. New Jersey: Prentice Hall.

Cutlip, Scott M., Center, Allen H. şi Broom, Glen M. (2006/2010). *Relațiile publice eficiente*. Bucureşti: Comunicare.ro.

Czitrom, Daniel J. (1989). „Dewey, John (1859-1952)”, în Barnouw, Erik şi Gerbner, George (eds.), *International Encyclopedia of Communications*, vol. 2, pp. 22-23. New York: Oxford University Press.

Cyert, Richard M., şi March, James G. (1963). *The Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

Dahl, Robert A. (1971/2000). *Poliarhiile. Participare şi opoziție*. Iaşi: Institutul European.

Dahl, Robert A. (1989/2002). *Democrația şi criticile ei*. Iaşi: Institutul European.

Dahl, Robert A. (1998/2003). *Despre democrație*. Iaşi: Institutul European.

Daskins, James Wesley (1965). „On the Nature of the Public Interest”, *The Accounting Review*, 40(1), pp. 76-81.

Davis, Roy W. (2006). „The Environmental Information Regulations 2004: Limiting Exceptions, Widening Definitions and Increasing Access to Information?”, *Environmental Law Review*, 8(1), pp.51-58.

De Bussy, Nigel (2008). „Stakeholder Theory”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. X, pp. 4815-4817. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

de Villiers, Ethel-Michele (1997). „Papillomavirus and HPV Typing”, *Clin Dermatol*, 15(2), pp.199-206.

Denhardt, Janet V., şi Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service. Serving, Not Steering*. Armonk, New York, şi London, England: M. E. Sharpe.

Dewey, John (1927/1954). *The Public and Its Problems*. Athens: Swallow Press/Ohio University Press.

Dietz, Thomas şi Stern, Paul C. (2008). *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.

Dobrescu, Paul, şi Bârgăoanu, Alina (2003). *Mass media şi societatea*. Bucureşti: Editura comunicare.ro.

Dobrescu, Paul, Bârgăoanu, Alina, şi Corbu, Nicoleta (2007). *Istoria comunicării*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Dohi, Marina şi Neacşu, Oana (2008a). „Aici vaccinul e refuzat. La şcoala nr. 3 din Capitală, părinții elevelor de 10 ani nu acceptă injecția împotriva cancerului de col uterin. Situația e la fel în toată țara”, *Click*, 27 noiembrie, p.4.

Dohi, Marina and Neacşu, Oana (2008b). „Scandalul vaccinării împotriva cancerului de col uterin – Nu vreau să testez vaccinul pe fetiţa mea!”, *Click*, 28 noiembrie, p.5.

Dohle, Marco (2008). „Audience”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. I, pp. 250-254. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

Donaldson, T. şi Preston, L. E. (1995). „The stakeholder theory of the corporation: Concepts, evidence and implication”. *Academy of Management Review*, 20(1), pp. 65-91.

Douglass, Bruce (1980). „The Common Good and the Public Interest”, *Political Theory*, 8(1), pp. 103-117.

Duncan, Tom şi Moriarty, Sandra E. (2009). „A Communication-Based Marketing Model for Managing Relationships”, în Elliott, Richard, *Brands and Brand Management. Critical Perspectives on Business and Management*, vol.1, pp. 149-175. London şi New York: Routledge Taylor & Francis Group.

Esman, Milton J. (1972). „The Elements of Institution Building”, în Eaton, Joseph W. (ed.), *Institution Building and Development*, pp. 19-40. Beverly Hills, CA: Sage.

European Union (2003). „Council recommendation of December 2, 2003 on Cancer Screening (2003/878/EC)”, *Official Journal of the European Union*, L 327/34.

Evan, William H. (1976). *Interorganizational relations*. New York: Penguin.

Ewen, S. (1996). *PR! A Social History of Spin*. New York: Basic Books.

Ferlie, Ewan, Lynn Jr., Laurence E. şi Pollitt, Christopher (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford Univerity Press.

Feser, Edward (2006). *The Cambridge Companion to Hayek*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fishkin, James S. (2009). *When the People Speak: Deliberative Democracy and Public Consultation*. Oxford: Oxford University Press.

Fiske, Susan T., şi Taylor, Shelley E. (1984). *Social Cognition*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Floroiu, Mihaela, Ionescu, C. and Popa, I. (2008). „Vaccinul anticancer, primit cu teamă. Campania de vaccinare împotriva cancerului de col uterin a început de patru zile, dar puţini părinţi sunt de acord cu imunizarea”, *Adevărul*, 27 noiembrie 2008, p. 9.

Freedom House (2010). *Freedom in the World 2010: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Washington D.C.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Freeman, Edward R. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Boston: Pitman.

Friedman, Andrew L., şi Miles, Samantha (2006). *Stakeholders. Theory and Practice*. Oxford: Oxford University Press

Galaskiewicz, Joseph, şi Wasserman, Stanley (1989). „Mimetic Processes Within an Interorganizational Field: An Empirical Test”, *Administrative Science Quarterly*, 34(3), pp. 454-479.

Gasset, Jose Ortega Y (1937/2007). *Revolta maselor*. Bucureşti: Humanitas.

Gâtej, Iuliana (2008). „Nu vrem să fim cobai. În a treia zi a campaniei de vaccinare sunt şcoli unde toţi părinţii au refuzat ca fetiţele lor de clasa a IV-a să fie vaccinate”, *Cotidianul*, 27 noiembrie, p.9.

Gâtej, Iuliana, Vintilescu, R., Cazan, L. şi Iancu, M. (2008). „Părinţii îi îndoaie acul ministrului Nicolaescu” , *Cotidianul*, 25 noiembrie, pp. 9.

Georgescu, Ioana (2008). „Vaccinarea contra HPV ar putea aduce Ministerul Sănătăţii în faţa Justiţiei”, *România liberă*, 27 noiembrie, p. 5.

Glynn, Caroll J. şi Jeong, Irkwon (2003). „Public Opinion and the Media”, în Johnston, Donald H. (ed.), *Encyclopedia of International Media Communications*, vol. 3, pp. 631-640. Amsterdam: Academic Press, An Imprint of Elsevier Science.

Goldman, Eric Frederich (1948). *Two-Way Street. The Emergence of the Public Relations Counsel*. Boston, Massachusetts: Bellman Publishing Company, Inc.

Gorin, Martin şi Moscovici, Serge (1989). „Crowd Behavior”, în Barnouw, Erik şi Gerbner, George (eds.), *International Encyclopedia of Communications*, vol. 1, pp. 422-424. New York: Oxford University Press.

Gregory, Anne (2004). „Public relations and managemet”, în Theaker, Alison (ed.), *The Public Relations Handbook*, second edition, pp. 48-65. London and New York: Routledge.

Grusky, David B. (2000). „Social Stratification”, în Borgatta, Edgar F. şi Montgomery, Rhonda J.V. (ed.), *Encyclopedia of Sociology*, second edition, vol.4, pp. 2807-2821.

Grinig, James E. (1983). „Communication behaviours and attitudes of environmental publics: Two studies”, *Journalism Monographs*, 81.

Grunig, James E. şi Hunt, Todd (1984). *Managing Public Relations*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc.

Habermas, Jürgen (1962/2005). *Sfera publică şi transformarea ei structurală. Studiu asupra unei categorii a societății burgheze*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Habermas, Jürgen (1975). *Legitimation Crisis*. Boston: Beacon.

Haddad, Wadi D. (1994). *The Dynamisc of Education Policymaking*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Hambrick, Donald C., şi Mason, Phyllis A. (1984). „Upper Echelons: The Organization as a Reflection of Its Top Managers”, *The Academy of Management Review*, 9(2), pp. 193-206.

Hamilton, Richard F. (2000). „Mass Society”, în Borgatta, Edgar F. şi Montgomery, Rhonda J.V. (ed.), *Encyclopedia of Sociology*, second edition, vol.3, pp. 1770-1774.

Hardt, Hanno (2008). „Lippman, Walter”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. VI, pp. 2717-2718. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

Haret, Spiru C. (1935/2009). *Operele lui Spiru Haret, vol.I-VI*, ediție îngrijită de Schifirneț, Constantin. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Haug, Charlotte J. (2008). „Human Papillomavirus Vaccination – Reasons for Caution”, *The New England Journal of Medicine*, 359(8), pp.861-862.

Hay, C. (1996). „A State of Disarray? Huttonomics, New Labor and the Contemporary British Impasse”, *Renewal,* 4(3), pp. 40-50.

Hendrix, Jerry A. (1998). *Public Relations Cases*, fourth edition. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Hendrix, Jerry A., şi Hayes, Darrell C. (2010). *Public Relations Cases,* eighth edition. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Herring, E. Pendleton (1936). *Public Administration and the Public Interest*. New York: Russell and Russell.

Hiebert, Ray Eldon (1966). *Courtier to the Crowd. The Story of Ivy Lee and the Development of Public Relations*. Iowa: The Iowa State University Press.

Hirschman, A.O. (1970). *Exit Voice and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Hook, Sidney (1995). *John Dewey. An Intellectual Portrait*. New York: The Hook Sidney Estate.

Ianoşi, Janina (2005). „Nota Traducătorului”, în Habermas, Jürgen (1962/2005), *Sfera publică şi transformarea ei structurală. Studiu asupra unei categorii a societății burgheze*, pp.7-8. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Iliescu, Adrian-Paul, şi Solcan, Mihail-Radu (1994). *Limitele puterii*. Bucureşti: Editura All.

Indrei, Steluța (2008). „Opriți campania de vaccinare!”, *Jurnalul Național*, 28 noiembrie, p.13.

IARC (2002). *Globocan 2002 Database on Cancer Incidence, Mortality and Prevalence Worldwide*, [On line] disponibil la: http://www-dep.iarc.fr, accesat la 28 decembrie 2008.

International Association for Public Participation (2007). *IAP2 Core Values of Public Participation*. www.iap2.org.

International Association for Public Participation (2007). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. www.iap2.org.

Jackob, Nicolaus (2008). „Public”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. IX, pp. 3938-3940. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

Jankowski, Thomas B., şi Strate, John M. (1995). „Modes of Participation over the Adult Life Spam”, *Political Behavior*, 17 (1), pp. 89-106.

Jawahar, I.M., şi McLaughlin, Gary L. (2001). „Toward a Descriptive Stakeholder Theory: An Organizational Life Cycle Approach”, *Academy of Management Review*, 26(3), pp. 397-414.

Jurnalul Național (2008). „Neclarități privind vaccinul împotriva cancerului de col uterin”, *Jurnalul Național*, 28 noiembrie 2008, p. 13.

Kapferer, Jean-Noël (1978/2002). *Căile persuasiunii. Modul de influențare a comportamentelor prin mass media şi publicitate*. Bucureşti: Comunicare.ro.

Kim, Jane J. şi Goldie, Sue J. (2008). „Health and Economic Implications of HPV Vaccination in the United States”, *The New England Journal of Medicine*, 359(8), pp.821-832.

Kloppenberg, James T. (1986). *Uncertain Victory. Social Democracy and Progressivism in European and American Thought, 1870-1920*. Oxford: Oxford University Press.

Kornhauser, William (1959). *The Politics of Mass Society*. New York: Free Press.

Langtry, Bruce (1994). „Stakeholders and the Moral Responsabilities of Business”, în *Business Ethics Quarterly*, 4(4), pp. 431-443.

Lasswell, Harold .D. (1972). „Communications Research and Public Policy”, *Public Opinion Quarterly*, vol. 36(3), pp.301-310.

Laumann, Edward O., şi Pappi, Franz Urban (1973). „New Directions in the Study of Elites”, *American Sociological Review*, 38(2), pp. 212-230.

L’Etang, Jacquie (2004). *Public Relations in Britain. A History of Professional Practice in the 20th Century*. Mahwah, New Jersey, şi London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Lippmann, Walter (1922/2009). *Opinia publică*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Lippmann, Walter (1927/2009). *The Phantom Public*. New Brunswick (USA) şi London (UK): Transaction Publishers.

Lippmann, Walter (1955). *The Public Philosophy*. New Brunswick (USA) şi London (UK): Transaction Publishers.

Le Bon, Gustave (1895/1990). *Psihologia mulțimilor*. Bucureşti: Editura Anima.

Marcinkowski, Frank (2008). „Public Sphere”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. I, pp. 4041-4045. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

Marcu, Claudia (2008). „100.000 de fetițe, injectate cu un vaccin controversat”, *Gândul*, 21 Noviebrie, pp. 1-2.

Marrione, Thomas J. (2008). „Blumer, Herbert, 1900-1987”, în Darity Jr., William A. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, 2nd edition, vol. 1, pp. 343-344. Detroit: Course Technology Cengage Learning.

Marsden, Peter V., şi Friedkin, Noah E. (1993). „Network Studies of Social Influence”, în Wasserman, Stanley, şi Galaskiewicz, Joseph (eds), *Advances in Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Sciences*, pp. 3-25. Thousand Oaks, C.A.: Sage.

Martin, Jay (2002). *The Education of John Dewey. A Biography*. New York: Columbia University Press.

McQuail, Denis (1997). *Audiance analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.

McQuail, Denis şi Windahl, Sven (2001) Modele ale comunicării pentru studiul comunicării de masă. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Meadows, Donella H., Meadows, Dennis L., Randers, Jørgen, şi Behrens, William W. (1971). *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome’s Project on the Predicament of Mankind*. New York: A Potomac Associates Book.

Mendel, Toby (2008). *Freedon of Information: A Comparative Legal Survey*. Paris: UNESCO.

Merry, Peter (2003). *T-Kit on European Citizenship*. Strasbourg: Council of Europe.

Meyer, John W., şi Rowan, Brian (1977). „Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony”, *The American Journal of Sociology*, 83(2), pp. 340-363.

Middleton, Kent R. , Trager, Robert, şi Chamberlin, Bill F. (2000/2002). *Legislația comunicării publice*. Bucureşti: Polirom.

Ministerul Sănătății din România (2007). *Raport de evaluare a programelor naționale de sănătate în anul 2007*, [On line] disponibil la: http://www.ms.ro/fisiere/programe_nationale /15_51_542_raport_evaluare_pns_2007.doc, accesat la 22 decembrie, 2008.

Ministerul Sănătății din România (2008). *Campania de vaccinare HPV - 2008*, [On line] disponibil la: http://www.ms.ro/fisiere/ noutati/30_90_Campania%20de%20vaccinare.doc, accesat la 22 decembrie , 2008.

Miroiu, Adrian (2006). *Fundamentele politicii. I. Preferințe şi alegeri colective*. Iaşi: Polirom.

Mitchell, Roald K., Agle, Bradley R. şi Wood, Donna J. (1997). „Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts”, *Academy of Management Review*, 22(4), pp. 853-886.

Monypenny, Philip (1953). „A Code of Ethics for Public Administration”, *George Washington Law Review*, 25(3), pp. 247-262.

Muñoz, N., Bosch, F.X., De Sanjose, S., Herrero, R., Castellsague, X., Shah, K.V., Snijders, P. şi Meijer, C. (2003). „Epidemiologic Classification of Human Papillomavirus Types Associated with Cervical Cancer”, *The New England Journal of Medicine*, 348(6), pp. 518-527.

Mulgan, Geoff (2005). *People and Participation. How to Put Citizens at the Heart of Decision-Making*. London: Involve.

Murphy III, Thomas F. (2005). „Public Sphere”, în Horowitz, Maryanne Cline (ed.), *New Dictionary of the History of Ideas*, vol. 5, pp. 1964-1967. Detroit, US: Thomson Gale.

Mylrea, Kathy (2002). „Power to the Public”, *Lawyer*, 16(45), p. 25.

Nardelli-Haefliger, Denise (2006). „The Potential Benefits of Vaccination against CervicalCancer”, *AGEFI Magazine Biotech*, [On line] disponibil la: http://www.bioalps.org/bioalps/FHomePagebioalps.aspx?tokenPage=puEAt9El1YExnFikHiIB2jzYmrPzY_9A4O2jl5STL8%29%29, accesat la 27 decembrie 2008.

Newsom, Doug, Turk, Judy VanSlyke şi Kruckeberg, Dean (2004). *This Is PR. The Realities of Public Relations*, eighth edition. London: Thomson Wadsworth.

Nielsen (2008). *Who Were the Real Winners of the Beijing Olympics?* Hong Cong: The Nielsen Company (http://cn.en.nielsen.com/site/documents/Olympic_en.pdf).

Noelle-Neumann, Elisabeth (1984/2004). *Spirala tăcerii. Opinia publică – învelişul nostru social*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Nolte, Lawrence W. (1974). *Fundamentals of Public Relations: Professional Guidelines, Concepts and Integrations*. London: Pergamon Press Inc.

Noris, Pippa (2002). *Count Every Voice: Democratic Participation Worldwide*. Cambridge: Cambridge University Press.

Oliver, Christine (1991). „Strategic Responses to Institutional Processes”, *The Academy of Management Review*, 16(1), pp. 145-179.

Oppenheim, Felix E. (1975). „Self-Interest and Public Interest”, *Political Theory*, 3(3), pp. 259-276.

Parkin, D. M., şi Bray, F. (2006). „The Burden of HPV-Related Cancers”, *Vaccine*, 24(3), pp. 11–25.

Parry, Geraint, George, Moyser, şi Neil, Day (1992). *Political Participation and Democracy in Britan*. Cambridge: Cambridge University Press.

Parsons, Wayne (2005). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Pearse, Andrew şi Matthias, Stiefel (1979). *Inquiry Into Participation – A Research Approach*. Geneva: UNRISD.

Persons, Wayne (1995). *Public Plicy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Petcu, Marian (2005). *Jurnalist în România. Istoria unei profesii*. Bucureşti: Editura Comuicare.ro.

Petty, Richard E. şi Krosnick , Jon A. (1995). *Attitude Strength: Antecedents and Consequences*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.

Pfeffer, Jeffrey, şi Salancik, Richard (1978). *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.

Popescu, Adrian-Nicolae (2008). „Vaccin de speriat părinţii", *Ziua*, 27 noiembrie, p. 2.

Pricopie, Remus (2003). *Introducere în relaţii publice, vol. 1*. Bucureşti: SNSPA.

Pricopie, Remus (2005). *Relaţiile publice: evoluţie şi perspective*. Bucureşti: Tritonic.

Pricopie, Remus (2009). „Operele lui Spiru C. Haret – O mărturie-maraton despre interes public şi responsabilitate", în Haret, Spiru C. (1935/2009), *Operele lui Spiru Haret*, *vol.I*, pp. 5-12. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Putman, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon and Schuster.

Regier, Cornelius C. (1932). *The Era of The Muckrakers*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

Ridener, Larry R. (2008). „Park, Robert E. 1864-1944", în Darity Jr., William A. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Science*, 2nd edition, vol. 6, pp. 140-142. Detroit: Course Technology Cengage Learning.

Rotariu, Traian (1998). „Stratificare socială”, în Zamfir, Cătălin, şi Vlăsceanu, Lazăr (ed.), *Dicționar de sociologie*, p. 606-608. Bucureşti: Editura Babel.

Rousseau, Jean-Jacques (1762/1997). *The Social Contract and Discourses*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Rowe, Gene, şi Frewer, Lynn J. (2005). „A Typology of Public Engagement Mechanisms”, *Science, Technology, & Human Values*, 30(2), pp. 251-290.

Rowley, Timothy J. (1997). „Moving Beyond Dyadic Ties: A Network Theory of Stakeholder Influences”, *Academy of Management Review*, 22(4), pp.887-910.

Ryall, Áine (2004). „Implementation of the Aarhus Convention Through Community Environmental Law”, *Environmental Law Reviw*, 6(4), pp.274-277.

Ryan, Alen (1991/2000). „Cetățenie”, în Miller, David (ed.), *Enciclopedia Blackwell a gândirii politice*, pp. 102-104. Bucureşti: Humanitas.

Santiso, Carlos (2001). „Good Governance and Aid Effectiveness: The World Bank and Conditionality”, *The Georgetown Public Policy Review*, 7(1), pp.1-22.

Saxon, A. H. (1989). *P. T. Barnum: The Legend and the Man*. New York: Columbia University Press.

Schifirneț, Constantin (2009). „Spiru Haret, reformatorul societății româneşti”, în Haret, Spiru C. (1935/2009), *Operele lui Spiru Haret, vol.I*, pp. 13-42. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Schiffman, M. şi Castle, P.E. (2005). „The Promise of Global Cervical-Cancer Prevention”, *The New England Journal of Medicine*, 353(20), pp.2101-2104.

Scholem, Peter, şi Stewart, David (2002). „Towards a Measurement Framework for Stakeholder – Issue Identification and Salience”, în Shaw, Robin, Adam, Stewart şi McDonald, Heath (ed.), *ANZMAC 2002 Conference Preceedins. Melbourne, Victoria*, pp. 2481-2487. Geelong, Vic.: Deakin University.

Schubert, Glendon (1960). *The Public Interest: A Critique of the Theory of a Political Concept*. Glencoe, IL: Free Press.

Seitel, Fraser P. (2004). *The Practice of Public Relations*, ninth edition. New Jersey: Person Education International.

Sen, Amartya (1997). „Economisc, business principles and moral sentimets”, *Business Ethics Quarterly*, 7(3), pp. 5-13.

Shannon, Claude E. şi Weaver, Warren (1949/1964). *The Mathematical Theory of Communication*. Urbana: The University of Illinois Press.

Shimomura, Yasutami (2005). *The Role of Governance in Development Revisited: A Proposal of an Alternative View. Discussion Paper on Development Assistance No. 5*. Hosei University.

Simon, David (1997). „Development Reconsidered: New Directions in Development Thinking”, *Geografiska Annaler. Seria B, Human Geography*, 79(4), pp.183-201.

Skinner, Andrew S. (2007). „Adam Smith (1723-1790): Theories of Political Economy”, în Samuels, Warren J., Biddle, Jeff E., şi Davis, John B., *A Companion to The History of Economic Thought*. Oxford: Blackwell Publishing.

Smith, Adams (1776/1933). *The Wealth of Nations*. London: Dent.

Smith, Adams (1790/1976). *The Theory of Moral Sentimets*. Oxford: Clarendon Press.

Smith, Ronald D. (2005). *Strategic Planning for Public Relations*, second edition. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

Snider, J. H. (2010). „Deterring Fake Public Participation”, *The International Association for Public Participation*, 4 (1), pp. 89-102.

Sorauf, Frank J. (1957). „The Public Interest Reconsidered”, *The Journal of Politics*, 19(4), pp. 616-639.

Starik, Mark (1994). „Essay by Mark Starik: The Toronto Conference: Reflections on Stakeholder Theory”, *Business & Society*, 33(1), pp.89-95.

Steel, Ronald (1980). *Walter Lippmann and the American Century*. Boston: Little Brown & Co.

Steel, Ronald (1997). „Foreword”, în Lippmann, Walter (1922/1997), *Public Opinion*, pp. XI-XVI. New York: Free Press Paperbacks.

Stejar, Camelia P. (2010). „Changes in the Internationalization of Higher Education in Knowledge-Based Economy”, în Chova, L. Gómez, Belenguer, D. Martí, şi Torres, I. Candel (2010), *International Conference on Education and New Learning Technologies*, pp. 625-630. Barcelona, Spain, 5-7 July: International Association of Technology, Education and Development.

Steurer, Reinhard, Langer, Markus E., Konrad, Astrid, Martinuzzi, André (2005). „Corporations, Stakeholders, and Sustainable Development I: A Theoretical Exploration of Business – Social Relations”, *Journal of Business Ethics*, 61(3), pp. 263-281.

Stoney, C. şi Winstanley, D. (2001). „Stakeholding: Confusion or Utopia? Mapping the Conceptual Terrain”, *Journal of Management Studies*, 38(5), pp. 603-626.

Tarde, Gabriel (1901/2007). *Opinia şi mulțimea*. Bucureşti: Editura Comunicare.ro.

Teodorescu, Bogdan (2007). *Cinci milenii de manipulare*. Bucureşti: Tritonic.

Thomas, John Clayton (1995). *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers.

Timar, O. (2008). „Ne-am îngrozit când am citit prospectul! Cadrele medicale au aflat posibilele reacții adverse abia la primirea vaccinului împotriva cancerului de col uterin”, *Libertatea*, 27 noiembrie, p. 4.

Turk, Herman (2000). „Social Organization”, în Borgatta, Edgar F. şi Montgomery, Rhonda J.V. (ed.), *Encyclopedia of Sociology*, second edition, vol.4, pp. 2735-2748.

Tye, Larry (1998). *The Father of Spin. Edward L. Bernays and the Birth of Public Relations*. New York: Henry Hold and Company, LLC.

Veldhuis, Ruud (1997). *Edcation for Democratic Citizenship: Dimensions of Citizenship, Core Concepts, Variable and International Activities*” – DECS/CIT(97)23. Strasbourg: Council of Europe.

Vintilescu, Răzvan Mihai (2008). „Cancerul de col uterin, combătut cu 23 de milioane de euro. De luni, 110.000 de eleve de clasa a IV-a vor fi vaccinate împotriva virusului care produce îmbolnăvirea de cancer de col uterin”, *Cotidianul*, 21 Noiembrie, p.8.

UN/ECE (2000). *The Aarhus Convention. An Implementation Guide*. Ney York: United Nations.

UNCED (1992). *Agenda 21*. New York: UN.

UN DESA (2007). *Participatory Dialogue. Towards a Stable, Safe and Just Society for All*. New York: United Nations.

UNESCO (1980). *Many Voices, One World. Towards a New, More Just, and More Efficient World Information and Communication Order*. *Raport by the International Commission for the Study of Communication Problems*. Paris: UNESCO.

UNESCO (2010). *Education For All Global Monitoring Report 2010: Reaching the Marginalized*. Paris: UNESCO.

UNESCO Office for the Caribbean şi IBE (2004). *Preparing Teachers as Educators for Citizenship*. Montego, Jamaica: UNESCO.

USAID (1982). *USAID Policy Paper*. *Approaches to the Policy Dialog*. Washington D.C.: USAID, Bureau for Program and Policy Coordination.

Zarecor, William D. (1959). „The Public Interest and Political Theory”, *Ethics*, 69(4), pp. 277-280.

Watson, James şi Hill, Anne (2006). *Dictionary of Media and Communication Studies*. New York: Oxford University Press Inc.

WCED (1987). *Our Common Future* – A/42/427. New York: United Nations.

Weber, René (2008). „Audience Segmentation”, în Donsbach, Wolfgang (2008), *The International Encyclopedia of Communication*, vol. I, pp. 261-264. Oxford (UK): Blackwell Publishing Ltd.

Weyer, M. V. (1996). „Ideal World”, *Managemet Today*, September, pp. 35-38.

Wilber, Ken (2001). *A Theory of Everything. An Integral Vision for Business, Politics, Science, and Spirituality*. Boston: Shambhala Publication, Inc.

Wilcox, Dennis L., Ault, Phillip H., Agee, Warren K. şi Cameron, Glen T. (2000). *Public Relations. Strategies and Tactics*. New York: Longman.

Wildavsky, Aaron (1964). *The Politics of the Bugetary Process*. New York: Little Brown.

Wilson, J.M., şi Jungner, G. (1968). *Principles and Practice of Screening for Disease*, Geneva: World Health Organization.

Wood, Donna J. (1991). „Corporate Social Responsability Revisited”, *Academy of Management Review*, 16(4), pp.691-718.

World Bank (1996). *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

World Health Assembly (2005). *Resolution WHA58.22: Cancer prevention and control*, [On line] disponibil la http://www.who.int/ipcs/publications/wha/cancer_resolution.pdf, accesat la 28 decembrie 2008.

World Health Organization (2005) *Vaccine Introduction Guidelines. Adding a Vaccine to a National Immunization Program: Decision and Implementation*. Geneva: WHO.

World Health Organization (2006). *Preparing for the Introduction of HPV Vaccines: Policy and Program Guidance for Countries*. Geneva: WHO.

World Health Organization (2007). *Human Papillomavirus and HPV Vaccines: Technical Information for Policy-Makers and Health Professionals. Initiative for Vaccine Research*. Geneva: WHO.

World Health Organization (2008). *Preparing for the Introduction of HPV Vaccine in the WHO European Region. Strategy Paper. Vaccine-Preventable Diseases and Immunization Program*. Geneva: WHO.

Index de nume

A

B

C

D

E

F

G

H

I

J

K

L

M

N

O

P

R

S

T

V

W

Z